

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE DE DIREITO**

***ACCOUNTABILITY* ENQUANTO VETOR INCLUSIVO E DE COMBATE AO  
PODER EXCLUDENTE DA CORRUPÇÃO**

**FERNANDO ZAMBALDE PORTELA CUSTODIO**

**RIO DE JANEIRO  
2018/2**

**FERNANDO ZAMBALDE PORTELA CUSTODIO**

***ACCOUNTABILITY* ENQUANTO VETOR INCLUSIVO E DE COMBATE AO  
PODER EXCLUDENTE DA CORRUPÇÃO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. José Ribas Vieira.

**RIO DE JANEIRO**

**2018/2**

C987a Custodio, Fernando Zambalde Portela  
Accountability enquanto vetor inclusivo e de  
combate ao poder excludente da corrupção / Fernando  
Zambalde Portela Custodio. -- Rio de Janeiro, 2018.  
74 f.

Orientador: José Ribas Vieira.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
de Direito, Bacharel em Direito, 2018.

1. accountability. 2. corrupção. 3. controle. 4.  
democracia. 5. administração pública. I. Vieira,  
José Ribas, orient. II. Título.

**FERNANDO ZAMBALDE PORTELA CUSTODIO**

***ACCOUNTABILITY* ENQUANTO VETOR INCLUSIVO E DE COMBATE AO  
PODER EXCLUDENTE DA CORRUPÇÃO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. José Ribas Vieira.

Data da aprovação: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. José Ribas Vieira

Orientador

---

Prof.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Fernanda Lage Alves Dantas

Membro da Banca

---

Prof. Me. Mário César da Silva Andrade

Membro da Banca

**RIO DE JANEIRO**

**2018/2**

## **AGRADECIMENTOS**

Percorridos os cinco anos da graduação em direito, como ato final, uso este espaço para agradecer e pontuar aquilo e aqueles que foram importantes por essa caminhada e, por consequência, para esta monografia.

Primeiramente, gostaria de agradecer aos meus pais, Joselia e José Roberto, por toda dedicação à minha criação e formação. A sorte que tive por ter pais que compartilhavam a clareza em suas ideias de que propiciar a melhor educação era algo valioso, nunca medindo esforços para que eu pudesse obtê-la, além de todo suporte, amor e carinho, foi fundamental para que eu chegasse até aqui com tanta tranquilidade. Essa conquista tem muito deles.

Ao meu irmão, Gui, que apesar da distância física, se fez presente de alguma forma, principalmente pelo incentivo nos estudos, na compreensão das coisas e pelo exercício fundamental do pensamento crítico. Você estabeleceu um parâmetro alto, buscando sempre mais conhecimento e os porquês, se tornando uma fonte de motivação e estímulo saudável para mim.

Aos meus demais familiares, tios e primos, especialmente meus avós: vó Júlia, vô Lázinho, vó Nenem e vô Zambaldi, por também propiciarem suporte e leveza, transmitindo carinho sempre.

À Nacional, por ser fonte do estudo crítico do direito, pela dedicação de seus mestres e funcionários, fundamentais na formação e na manutenção do ambiente estimulante de debate. A grandeza dessa instituição é nítida e perceptível no dia a dia, perpassando seus limites.

Aos meus amigos, tanto da FND quanto da República do Pão de Queijo. Vocês tornaram meus dias leves e o companheirismo em tantos momentos distintos tornou tudo tão fácil e fez o tempo voar. Tenho certeza de que ganhei um punhado de irmãos para vida toda.

Ao Professor Ribas, que me apresentou o tema da presente monografia, bem como suas fontes, abrindo um horizonte novo que me desperta curiosidade. Agradeço pela liberdade na construção. Perdoe-me se o contato durante a elaboração não foi o ideal; saiba que busquei

inteirar-me e desenvolver da melhor maneira, seguindo as diretrizes que me passou. É uma honra ter o nome do senhor neste trabalho.

Aos colegas de estágio, por contribuírem para minha formação jurídica e me ajudar na compreensão da prática forense.

Por fim, e especial: à Tita. Por estar ao meu lado e sempre, com muito carinho, me incentivando. Agradeço a paciência e por transmitir sabedoria e dedicação. Sua companhia e amor tornam os dias tranquilos e quaisquer obstáculos fáceis de serem superados. Sinto muito orgulho de você e espero sempre poder retribuir à altura.

## RESUMO

A presente monografia objetiva fazer a conexão da importância da *accountability* enquanto mecanismo não só de controle, mas também de viés inclusivo e democrático, principalmente por sua capacidade de combate a corrupção. Por sua vez, a análise da corrupção também foi feita não apenas abordando esta através da maneira corriqueira, de desvio de cargo público, mas para além disso, como causadora da exclusão ante seu poder de minar a capacidade do Estado de elaborar e efetivar políticas públicas adequadas. Buscou-se também demonstrar a relação da *accountability* com a administração pública, conjugando a esta conceitos modernos demandados nos últimos tempos. Ressaltou-se o caráter republicano das instituições de *accountability* para reforçar seu poder e legitimar seus instrumentos democráticos. Por fim, foi importante pontuar o poder popular de fiscalizar e contestar os detentores do poder entre os ciclos eleitorais, de maneira permanente, bem como os desdobramentos recentes da *accountability*, que inclui o cidadão em uma situação mais ativa desse controle, visto ser a sociedade a destinatária final de todo esse aparato.

Palavras-chaves: *accountability*; corrupção; democracia; controle; administração pública.

## **ABSTRACT**

The current study aims to connect the importance of accountability as a mechanism not only of control, but also of an inclusive and democratic bias, mainly for its ability to fight against corruption. In turn, the analysis of corruption was also done not only by addressing this through the usual way, of misuse of public power, but also as a cause of exclusion before its power to undermine the capacity of the State to elaborate and implement appropriate public policies. It was also demonstrated the relation of the accountability with the public administration, conjugating to this modern concepts demanded in recent times. The republican character of the accountability institutions was emphasized to reinforce its power and to legitimize its democratic instruments. Finally, it was important to point out the popular power to monitor and contest power holders between electoral cycles on a permanent basis, as well as the recent developments of accountability, which includes the citizen in a more active situation of this control, since it is society the final recipient of this whole apparatus.

**Keywords:** accountability; corruption; democracy; control; public administration.



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tipologia das <i>accountabilities</i> com exemplos ilustrativos.....	66
---	----

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. O PODER EXCLUDENTE DA CORRUPÇÃO .....	14
1.1 Interesse público e corrupção .....	15
1.2 Corrupção, exclusão e seus impactos na democracia .....	19
1.3 Desvios de cargo público .....	22
2. FERRAMENTAS TEÓRICAS DE APORTE AO ESTUDO DA <i>ACCOUNTABILITY</i> : DEMOCRACIA CONTESTATÓRIA, DEMOCRACIA MONITÓRIA E DESCONFIANÇA DEMOCRÁTICA .....	28
2.1 Democracia contestatória.....	29
2.2 Democracia monitoria.....	33
2.3 Desconfiança democrática .....	38
3. <i>ACCOUNTABILITY</i> E SUAS INSTITUIÇÕES COMO ARMA INCLUSIVA.....	43
3.1A tradição republicana como componente teórico da <i>accountability</i> pública e o direito fundamental à boa administração pública.....	44
3.3 Democracia e <i>accountability</i> pública.....	49
3.4 Dimensões da <i>accountability</i> .....	54
CONCLUSÃO.....	67
REFERÊNCIAS .....	70

## INTRODUÇÃO

A condução dos assuntos de interesse público pelo Estado demanda a existência de mecanismos de controle que viabilizem a formação de vínculos de confiança no desempenho das autoridades públicas. Essa preocupação encontra-se reconhecida na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que estabeleceu, em seu artigo 15, de maneira emblemática, o princípio da responsabilidade política e pessoal de todos aqueles que exercem qualquer parcela de poder, aduzindo que “a sociedade tem o direito de exigir a prestação de contas por parte de todo agente público integrante de sua administração<sup>1</sup>”.

A caracterização da desconfiança democrática como elemento do sistema político faz com que a *accountability* corresponda a uma versão renovada do princípio revolucionário estampado na Declaração de 1789, tornando-se um dos temas mais recorrentes na agenda política contemporânea, identificado como fator essencial para o combate a corrupção e a degeneração do sistema democrático.

O descontentamento e o exponencial déficit de confiança dos cidadãos em suas instâncias representativas, associado a fatores como a ambição pessoal de lideranças políticas, a ausência de responsividade, clientelismo, a condução descompromissada dos assuntos de interesse público, a demanda da sociedade por eficácia e eficiência na gestão da coisa pública, entre outros, conspiram para impelir as democracias existentes a novas e variadas experiências que não mais comportam enquadramento em um modelo estritamente eleitoral-representativo.

Os pilares dessas experiências democráticas contemporâneas, que começaram a ganhar crescente reforço nas últimas décadas, são o controle e o monitoramento constante do exercício do poder político, a partir de díspares fontes de legitimação, fundadas em critérios de imparcialidade, proximidade, reflexividade e tecnicidade<sup>2</sup>. Acentua-se a suspeição em

---

<sup>1</sup> FRANÇA, **Declaração dos direitos do homem e do cidadão**. França, 1789. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>. Acesso em: 16/11/2018.

<sup>2</sup> ROSANVALLON, Pierre. **Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity**. Tradução de Arthur Goldhammer. Princeton: Princeton University Press, 2011. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=x\\_u7VMuyqFMC&oi=fnd&pg=PP1&dq=Democratic+Legitimacy:+Impartiality,+Reflexivity,+Proximity&ots=anU7G0x448&sig=GnLiubUzbvF1se0\\_qDvhHyvXm5w#v=onepage&q=Democratic%20Legitimacy%3A%20Impartiality%2C%20Reflexivity%2C%20Proximity&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=x_u7VMuyqFMC&oi=fnd&pg=PP1&dq=Democratic+Legitimacy:+Impartiality,+Reflexivity,+Proximity&ots=anU7G0x448&sig=GnLiubUzbvF1se0_qDvhHyvXm5w#v=onepage&q=Democratic%20Legitimacy%3A%20Impartiality%2C%20Reflexivity%2C%20Proximity&f=false). Acesso em: 14/08/2018.

relação a todos que exercem qualquer parcela de poder e que não prestam contas e, por conseguinte, os cidadãos representados tomam cada vez mais consciência de que devem manter os olhos atentos ao exercício do poder por parte de seus representantes.

Busca-se um olhar que vincule o reconhecimento do direito fundamental à boa administração pública como vetor democrático e de fundamental importância para o controle da gestão estatal, principalmente através da *accountability* no combate a corrupção. Com efeito, nota-se que a atividade administrativa do Estado contemporâneo vem sofrendo transformações tão radicais e profundas que tornam ultrapassados e insuficientes os mecanismos tradicionais de controle.

No Brasil, a Constituição da República de 1988 consagra um Estado Democrático de Direito no qual a ordem administrativa deve estar necessariamente orientada à concretização dos objetivos fundamentais estatuídos em seu artigo 3º<sup>3</sup>, em que a atuação dos poderes públicos, além de legitimar-se por sua origem democrática, busca também legitimação na obtenção de resultados satisfatórios no atendimento das necessidades sociais e no exercício da função promocional do bem de todos. Embora a Constituição de 1988 não faça referência, de forma explícita, ao direito fundamental à boa administração pública, trata-se de norma implicitamente reconhecida no sistema constitucional e dotada de eficácia geral e imediata.

Para tanto, estuda-se a democracia a partir do princípio da inclusão de todos os afetados nas decisões coletivas e da sua estreita conexão com a ideia de império da lei: só são legítimas as normas atingidas pelo acordo consensuado dos cidadãos. Governos devem seguir a lei e assegurar a inclusão dos seus cidadãos, seja na tomada de decisões coletivas, no âmbito do Legislativo, seja nas políticas públicas executadas localmente.

O princípio democrático da *accountability* é trazido para o debate como capaz de assegurar essa inclusão. O governante eleito deve ser capaz de justificar as suas escolhas e decisões políticas perante os seus eleitores e sociedade (*accountability* vertical) e perante os

---

<sup>3</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

outros poderes e agências de fiscalização (*accountability* horizontal). O ciclo da *accountability* permite revelar a corrupção, que do ponto de vista adotado indica a exclusão injustificável da cidadania das decisões e ações governamentais. Um processo de *accountability* que consegue enfrentar a corrupção de forma satisfatória fortaleceria a própria democracia, ao ajudar a manter a sua norma básica inclusiva enquanto referencial para a ação política.

## 1. O PODER EXCLUDENTE DA CORRUPÇÃO

O caminho teórico que este capítulo pretende seguir se inicia com uma discussão sobre os conceitos de interesse e interesse público envolvidos no debate sobre a corrupção. Em seguida, as principais teorias e conceitos de corrupção utilizados na literatura em geral são apresentados para vincular a uma proposta que a conecta com processos de exclusão política, implicando nos desafios para a consolidação de princípios democráticos, utilizando a *accountability* como vetor, o que seria o ponto chave desta monografia.

Para tanto, neste capítulo, pretende-se mostrar como a corrupção pode ser pensada, dentro deste marco teórico, como um problema que envolve exclusão. A corrupção é conceituada como a exclusão dos cidadãos potencialmente afetados das decisões e ações nas quais deveriam legitimamente fazer parte. A instauração de um ciclo vicioso, que parte de práticas corruptas, que sinalizam para falhas nos processos de *accountability* e suas respectivas instituições, em controlar e responsabilizar os governantes, o que, por sua vez, coloca em xeque a garantia de inclusão dos cidadãos, abrindo ainda mais espaço para a repetição e ampliação dessas práticas corruptas, tudo isso desafiando regimes que se pretendam democráticos. Para que esse ciclo não se reproduza indefinidamente e acabe modificando radicalmente a norma do regime, a democracia confia em um aparato institucional de *accountability*, que seja capaz de blindar de um possível abalo causado pela corrupção. Uma vez que esse aparato consegue controlar e responsabilizar os governantes, é possível se falar na inclusão dos cidadãos, tanto nas decisões políticas quanto nas ações que visam concretizar as políticas públicas. Mas uma vez que essas instituições não dão conta de publicizar e trazer a corrupção a julgamento, esta pode se tornar permanente, e substituir a norma inclusiva por uma norma de exclusão, o que implicaria na própria corrupção da democracia.

Quando é encontrado corrupção nas ações do poder Executivo, significa que ações ilegais e ilegítimas de exclusão ocorreram durante a implementação das políticas públicas, que podem vir a minar e enfraquecer a própria democracia. Essa corrupção do próprio regime democrático é potencialmente uma ameaça que ronda e que ganha forças ou não dependendo do nível de *accountability* que é mantido. Governos democráticos do mundo inteiro convivem com práticas de corrupção, o desafio é fazer com que essas práticas não resultem na

degeneração do regime. O que importa ressaltar neste capítulo é que corrupção em uma democracia significa exclusão, colocando para este sistema um problema fundamental.

### 1.1 Interesse público e corrupção

O conceito de interesse público tem acompanhado o pensamento político desde a antiguidade, mas foi nas teorias republicanas que ele foi mais explorado, como princípio fundacional, referindo o povo como unidade política. No presente trabalho, há que se fazer uma ressalva; poderia se defender um caráter universal do conceito de interesse público quando esse fosse baseado nos direitos humanos, na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Toda via, em um Estado Constitucional de Direito, a Constituição é norma fundamental de todo o sistema jurídico do Estado, sendo esse o espaço legítimo para a concretização dos interesses aceitos em uma determinada sociedade, ao especificar quais são eles e sobrepor uns aos outros. E cabe à Administração Pública concretizar tal conteúdo, com base em modernas técnicas e critérios de ponderação dos interesses em jogo, levando em consideração os aspectos da situação concreta, obrigando-a a determinar suas razões e justificativas para suas escolhas<sup>4</sup>.

Além disso, leve-se em conta que:

O interesse público [...] deve ser visto como um dos objetivos da gestão pública de uma forma geral, no entanto, o Estado, ao executar políticas que visam atender ao interesse público deve subternder que o povo deve participar deste processo. Desta forma, tal conceito e suas interligações devem ser compreendidos, na contemporaneidade, como conceitos que não abarque a ideia de um Estado totalitário e sim um sistema que considere as diversas esferas e suas ramificações. Conceber um conceito de interesse público articulado com a gestão pública contemporânea pode ser mais que um desafio intelectual, pode representar um esforço de incluir na vontade estatal o direito do cidadão de realmente fazer parte das questões de interesse comum. É inconcebível que um Estado, que se denomina um Estado Democrático de Direito se enclausure em uma redoma que onde o espaço público impeça os setores interessados e os movimentos sociais, por meio da participação da sociedade, de serem sujeitos no contexto da gestão pública brasileira<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **O conceito de interesse público no estado constitucional de direito**. Revista da EMESC, v. 20, n. 26, 2013. p. 238. Disponível em: <https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/78/71>. Acesso em: 16/08/2018.

<sup>5</sup> OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de. **Interesse Público e Democracia: os Pilares da Esfera Pública e da Res Publica**. XXXVII encontro da ANPAD, 2013. p. 14. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013\\_EnANPAD\\_APB2193.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB2193.pdf). Acesso em: 16/08/2018.

Buscar no mundo contemporâneo complexo virtudes republicanas dos cidadãos é tarefa árdua e pouco pragmática, que se afasta dos modernos mecanismos de controle necessários para o resgate da dimensão pública. E esse resgate deve ser pensado a partir da politização do próprio processo de formação dos interesses, tendo em vista a construção da legitimidade democrática. Assim, o interesse público seria politicamente construído, resultado de consensos momentaneamente possíveis a respeito das normas que organizam a vida pública, tendo em vista interesses, opiniões e perspectivas de mundo. Isso significa que ele pode conter diferentes conteúdos, dada a sua natureza flexível e não determinada, atuando mais como um princípio constitutivo, que especificaria as ações políticas legítimas em termos normativos<sup>6</sup>.

Ao anunciar as ações e decisões tomadas pelo governo, torna-se possível avaliar os processos de justificação de interesse público, podendo, desta maneira, conceituar a corrupção como a ação que não é pública, não é aberta, não é justificável a luz dos parâmetros legais e normativos existentes em dada sociedade. A partir do debate e da deliberação que, se pretendem ser democráticos, devendo se basear na norma inclusiva, são construídos parâmetros do que seria o interesse público. Corrupção seria uma ação caracterizada pela transgressão desse interesse público, uma ação que não segue os interesses defendidos de forma inclusiva, implicando também numa apropriação privatista ilegítima de recursos<sup>7</sup>.

Ressalta-se que, em uma sociedade pluralista e multicultural como a atual, não seria mais possível assumirmos o compartilhamento de entendimentos, é preciso que o processo político esteja sempre aberto para expressar as diferenças. Além disso, se a unidade é conseguida anteriormente ao processo político, o interesse próprio deve ser transformado na direção do pensamento ampliado, não sendo necessário rever a própria opinião durante o processo<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> FILGUEIRAS, Fernando. **Justiça constitucional, legitimidade e interesse público**. Brasília, Revista Brasileira de Ciência Política, 2011. p. 19. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6619/5343>. Acesso em: 16/08/2018.

<sup>7</sup> GUIMARÃES, Juarez. Interesse Público. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Orgs). **Corrupção: ensaios e crítica**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 173-178. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/299795937/Corrupcao-Ensaio-e-critica>. Acesso em: 16/08/2018.

<sup>8</sup> YOUNG, Iris. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford Press, 2000 304p. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=vX7nCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR9&dq=Inclusion+and+Democracy&ots=jhSl8bmSg4&sig=p97RjPZOcF6\\_kg5WR1gv8Ejdcjo#v=onepage&q=Inclusion%20and%20Democracy&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=vX7nCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR9&dq=Inclusion+and+Democracy&ots=jhSl8bmSg4&sig=p97RjPZOcF6_kg5WR1gv8Ejdcjo#v=onepage&q=Inclusion%20and%20Democracy&f=false). Acesso em: 16/08/2018.



Por outro lado, há aqueles que enfatizam o comum como equivalente a colocar de lado interesses particulares e superar as diferenças. Para chegar ao bem comum seria necessário transcender as diferenças, porque elas seriam parciais e divisivas. Sob condições sociais de desigualdade, a ideia de bem comum pode servir como exclusão. Esse compromisso com o consenso silenciaria vários pontos de vista e levaria a remoção de questões controversas da agenda a fim de que se preserve o bem comum<sup>9</sup>.

Dessa maneira, levando em conta esses perigos, não se defende que o interesse público é algo anterior à comunidade política, ou que seja preciso superar as diferenças para se chegar a ele. É necessário incluir essas diferenças no debate político e alcançar dimensões comuns por meio de processos discursivos e deliberativos que compartilhamos, sempre de forma provisória e contextual. É tarefa dos representantes políticos participarem da definição desse interesse público, respondendo, agregando, interpretando, antecipando e, em última medida, julgando as influências persuasivas que recebem. No processo de julgamento político, o que está em jogo é justamente a definição, sempre provisória, do interesse público.

Neste sentido, esta monografia partilha do entendimento de que o elemento chave para pensarmos o estudo da corrupção é o resgate do conceito de interesse público. O pressuposto da nossa análise é o de que a corrupção está para além de comportamentos individuais desviantes. Uma das contribuições centrais do republicanismo para se pensar a corrupção é entendê-la não apenas como um problema econômico de apropriação ilegal ou indevida e um problema que se refere primordialmente à esfera dos interesses privados individuais. Pelo contrário, a corrupção também pode ser percebida como um problema que envolve o interesse público. É possível dizer que uma teoria republicana atual realça a ideia de que a corrupção é um processo que pode ser analisado a partir da destruição dos interesses públicos<sup>10</sup>. Em um estágio republicano, a constituição de uma identidade pública é fundamental, pois quando esta identidade não é clara, a sua apropriação privada torna-se possível.

---

<sup>9</sup> YOUNG, Iris. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford Press, 2000 304p. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=vX7nCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR9&dq=Inclusion+and+Democracy&ots=jhSl8bmSg4&sig=p97RjPZOcF6\\_kg5WR1gv8Ejdcjo#v=onepage&q=Inclusion%20and%20Democracy&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=vX7nCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR9&dq=Inclusion+and+Democracy&ots=jhSl8bmSg4&sig=p97RjPZOcF6_kg5WR1gv8Ejdcjo#v=onepage&q=Inclusion%20and%20Democracy&f=false). Acesso em: 16/08/2018.

<sup>10</sup> BIGNOTTO, Newton. Republicanismo. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Orgs.). **Corrupção: ensaios e crítica**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 103-110. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/299795937/Corrupcao-Ensaio-e-criticas>. Acesso em: 16/08/2018.

A corrupção implicaria então a perda de referenciais, como o interesse público, o que levaria à destruição do próprio corpo político e instituições<sup>11</sup>. No marco desta monografia, a corrupção é vista como um risco potencial para os fundamentos da democracia, posto que a preferência pelos interesses privados em detrimento do interesse público é mais do que transgredir a lei, é atingir o próprio núcleo do Estado.

Quando se fere a Constituição, a ordem política convive com a sua degeneração. Ao criar o mecanismo constitucional, os cidadãos assumem que desejam viver segundo seus princípios, o que se baseia na premissa de respeito a uma tradição que trata com superioridade as leis sobre as vontades individuais, e que estes princípios não poderão ser destruídos sem que o Estado também o seja. A transgressão da lei significa a violação da norma de inclusão democrática, significa que se optou por agir fora das definições que nos regem enquanto corpo político. Democracia significa que definimos as normas que nos regem de forma pública e inclusiva, sendo problemático não seguir essas regras, implicando na corrupção, portanto, não apenas como um comportamento individual desviante, mas na própria perda do interesse público como referencial da ação política e inclusiva<sup>12</sup>.

Esse processo democrático de construção de uma identidade pública, que define normas partilhadas por uma comunidade política, exige o fornecimento de condições de inclusão. A corrupção pode ser vista como a transgressão dessa perspectiva de interesse público, quando os interesses são injustificáveis publicamente, posto que defendidos de forma excludente, com base em interesses privados, sustentados em algum tipo de privilégio, buscando a manutenção do *status quo*. Se o interesse público significa o conjunto dos interesses justificados de maneira inclusiva, a corrupção assume em uma democracia o sentido de atos baseados em interesses sustentados em algum tipo de exclusão. A corrupção exclui as pessoas de decisões e ações que as afetam e das quais elas legitimamente deveriam fazer parte, tanto em termos de construção legislativa quanto em termos dos resultados das políticas públicas.

Defender um conceito de interesse público não significa que é possível uma definição perene e fechada do mesmo. Da forma como entendido aqui, ele é definido por processos

---

<sup>11</sup> BIGNOTTO, Newton. Republicanismo. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Orgs.). **Corrupção: ensaios e crítica**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 103-110. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/299795937/Corrupcao-Ensaios-e-criticas>. Acesso em: 16/08/2018.

<sup>12</sup> BIGNOTTO, Newton. Republicanismo. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Orgs.). **Corrupção: ensaios e crítica**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 103-110. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/299795937/Corrupcao-Ensaios-e-criticas>. Acesso em: 16/08/2018.

democráticos deliberativos, que estão sempre abertos a contestações e são, conseqüentemente, circunstanciais. Se o republicanismo mostra que sempre há algo de comum e público nos interesses mobilizados politicamente, no contexto atual é preciso atualizar essa lembrança e tornar esse conceito historicamente casual e aberto a contestações e à inclusão de novas ideias e perspectivas. No processo deliberativo, o interesse público é construído, debatido e contestado.

O interesse público se encaixa como algo construído democraticamente, o que demanda condições de inclusão. Se a norma básica democrática demanda a inclusão dos possíveis afetados nas decisões e ações políticas, o que se espera destas é que se baseiem em interesses que podem ser defendidos de forma inclusiva. Partindo do pressuposto que tanto o processo de decisão política, que ocorre no âmbito legislativo, quanto as ações políticas, que visam a implementação das políticas, devem se pautar pelo interesse público, isso significa que estes processos devem manter a inclusão dos cidadãos enquanto o seu referencial. Não seguir esse interesse é caracterizado como uma ação excludente, corrupta. Dessa forma, interesse público e a sua transgressão estão conectados intimamente com a norma democrática da inclusão.

Dessa maneira, verifica-se que a publicidade dos interesses que nos unem enquanto cidadãos, construídos e debatidos em processos políticos abertos, contestáveis. Este primeiro subcapítulo refletiu sobre as conexões entre corrupção e a esfera do público, dos interesses defendidos de forma inclusiva. O subcapítulo seguinte pretende aprofundar a conexão entre corrupção e democracia, enquanto uma conexão que envolve exclusão.

## **1.2 Corrupção, exclusão e seus impactos na democracia**

Uma das ideias centrais defendida neste trabalho é a de que a corrupção está estreitamente ligada com a discussão sobre democracia, através dos princípios da *accountability* e da inclusão, sendo a corrupção sintoma e causa de problemas dentro das democracias.

A corrupção afeta a democracia, porque quebra a ligação democrática básica entre as decisões coletivas ou a ação dos governos por meio das políticas públicas e o poder do povo de influenciá-las através da fala e do voto. A corrupção diminui o domínio da ação pública, diminui o alcance da democracia, ao reduzir instituições públicas de ação coletiva a meros

instrumentos de benefício privado. Além disso, a corrupção cria ineficiência na entrega de serviços públicos, pois foca as atividades públicas naqueles setores nos quais os corruptos podem se beneficiar. Quando funcionários públicos colocam preços em transações governamentais rotineiras, o que antes eram direitos dos cidadãos se tornam favores. Além disso, a corrupção mina a cultura democrática e da tradição de respeito às leis, como citado no tópico anterior. As pessoas perdem a confiança de que as decisões públicas são tomadas por razões publicamente justificáveis. Dessa forma, a corrupção diminui o horizonte da ação coletiva e mina a capacidade democrática de associação na sociedade civil, generalizando a suspeita, erodindo a confiança e a reciprocidade<sup>13</sup>.

O ponto de partida é a constatação feita por Mark E. Warren<sup>14</sup> de que haveria um déficit dentro da teoria democrática em se pensar essa conexão de maneira satisfatória, em conectar diretamente inclusão e democracia, sendo a legitimidade normativa de uma decisão democrática depende do grau em que as pessoas afetadas por ela foram incluídas nos processos de tomada de decisão e tiveram a oportunidade de influenciar os resultados, para, num segundo momento, conceituarmos a corrupção como uma prática que desafia essa norma.

Assim, um regime seria democrático se contribuir para a realização da sua norma definidora, a saber, a inclusão que outorga poder aos afetados pelas ações e decisões coletivas. Já o corrupto usa seu controle sobre os recursos para atingir ganhos às custas daqueles excluídos dos processos de tomada de decisão ou de organização da ação coletiva. Vincula-se democracia com a inclusão que dá poder aos possíveis afetados, e faz da corrupção o rompimento desta norma. Em uma democracia, a corrupção política adquire significado com referência a essa norma básica e abstrata, logo, ela é uma forma de exclusão injustificada, ou de privação de poder. A corrupção na democracia não significaria apenas a ineficiência na entrega dos bens públicos, mas o processo de exclusão da cidadania. Ela estaria conectada com decisões e ações que ocorrem fora do alcance do público, excluindo os que poderiam legitimamente demandar inclusão<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> WARREN, Mark. **What Does Corruption Mean in a Democracy?** American Journal of Political Science, 2004, v. 48, p. 328-343. Disponível em: <https://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/warrendemocracy.pdf>. Acesso em: 16/08/2018.

<sup>14</sup> WARREN, Mark. **What Does Corruption Mean in a Democracy?** American Journal of Political Science, 2004, v. 48, p. 328-343. Disponível em: <https://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/warrendemocracy.pdf>. Acesso em: 16/08/2018.

<sup>15</sup> WARREN, Mark. **What Does Corruption Mean in a Democracy?** American Journal of Political Science, 2004, v. 48, p. 328-343. Disponível em: <https://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/warrendemocracy.pdf>. Acesso em: 16/08/2018.

A inclusão tenderia a bloquear as decisões políticas baseadas unicamente no poder e no dinheiro, e a decisão se moveria para o âmbito deliberativo, ou seja, a possibilidade de influenciar as pessoas por meio da persuasão. O poder comunicativo influencia a concepção das leis e as tomadas de decisão do poder administrativo, garantindo a legitimidade dos governos por meio de um processo discursivo de formação da opinião e da vontade políticas. Os representantes manteriam a legitimidade das suas decisões e ações ao apresentar ao público as razões e argumentos que as justificam. A fonte de legitimidade seria o julgamento coletivo das pessoas na esfera pública, e uma ordem política legítima seria aquela que pode ser publicamente justificada. A deliberação funcionaria como a influência política persuasiva que os indivíduos requerem para participar na democracia<sup>16</sup>.

É a partir da perspectiva deliberativa que podemos entender o quão profundamente a corrupção afeta a democracia. Pela sua natureza, a corrupção é algo secreto, não público. A deliberação poderia contribuir para o seu enfrentamento na medida em que enfoca o discurso que é público, o dar e receber razões em público. No caso das funções políticas, os cidadãos dependem dos representantes para darem razões sobre suas decisões, de tal maneira que eles possam julgar se os seus interesses estão suficientemente alinhados. Dentro das relações representantes-representados, se as decisões dos primeiros são resultado de tratos obscuros ou agendas secretas, os cidadãos estão descapacitados para julgar seus representantes e fazer com que estes prestem contas e sejam responsabilizados, pois a informação de que precisam está escondida. Mais ainda, perdem sua influência persuasiva sobre os representantes e dentro da esfera pública, já que estes respondem mais a influências veladas do que às persuasivas<sup>17</sup>.

Além disso, não apenas as decisões deliberativas devem seguir a norma democrática inclusiva, mas também as ações visando a execução das políticas públicas. O Estado democrático garantiria a inclusão não apenas através do debate legislativo, mas também ao prover serviços públicos essenciais aos cidadãos. Aos que executam as leis e as políticas é depositada uma confiança pública, sendo entendidos como os guardiões do interesse público. Ao se manterem conectados com esse interesse, incluem os cidadãos, passivamente, nas funções administrativas do governo. Os cidadãos não participam ativamente na vida administrativa do Estado, mas confiam que as políticas decididas serão implementadas de

---

<sup>16</sup>WARREN, Mark. **What Does Corruption Mean in a Democracy?** American Journal of Political Science, 2004, v. 48, p. 328-343. Disponível em: <https://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/warrendemocracy.pdf>. Acesso em: 16/08/2018.

<sup>17</sup>WARREN, Mark. **What Does Corruption Mean in a Democracy?** American Journal of Political Science, 2004, v. 48, p. 328-343. Disponível em: <https://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/warrendemocracy.pdf>. Acesso em: 16/08/2018.

forma não-corrupta, logo, não-excludente. Nesse sentido, a corrupção pode se referir a decisões políticas ou ao resultado das políticas, em ambos os casos indicando uma condição de exclusão injustificada da cidadania<sup>18</sup>.

Assim, em uma democracia, a corrupção significaria exclusão, isto é, que a norma da inclusão é negada. Porém, deve-se destacar que as oportunidades para a corrupção são consequência não da democracia em si mesma, e sim de falhas nos mecanismos que permitiriam o empoderamento democrático, como os mecanismos de *accountability*. Estes empoderariam os cidadãos a não apenas revidar contra os danos causados pela corrupção, mas também a demandar a inclusão nas decisões e ações coletivas.

A dualidade da exclusão provocada pela corrupção, uma vez que ela envolve a corrosão de normas públicas justamente por aqueles que as professam e deveriam defendê-las. O corrupto, ao mesmo tempo, defende (publicamente) e viola (ocultamente) a norma democrática da inclusão. O corrupto pode ser chamado a prestar contas pelos próprios padrões que defende de forma pública. Nesse sentido, a ação corrupta não passaria em um teste de publicidade: decisões corruptas não podem ser justificadas em público. Elas são escondidas, tomadas fora do alcance da visão do público, porque violam normas coletivas<sup>19</sup>.

A corrupção, portanto, seria como um ato escondido, não-público, por excelência. Se os governantes se comportam honestamente, raramente teriam a necessidade de esconder suas ações. A publicidade das decisões e ações é negada por princípio, para que se oculte a exclusão. A corrupção ataca a democracia ao excluir as pessoas das decisões e ações que as afetam. A corrupção, nesse âmbito, diz respeito a uma ausência de publicidade, a incapacidade dos cidadãos ordinários em manter seus líderes *accountables* e eles porventura abusem da confiança pública que lhes é depositada.

### 1.3 Desvios de cargo público

Os variados tipos de corrupção dificultam a definição clara sobre sua percepção e classificação. Por exemplo, a grande corrupção acontece nos níveis mais altos do sistema

---

<sup>18</sup>WARREN, Mark. **What Does Corruption Mean in a Democracy?** American Journal of Political Science, 2004, v. 48, p. 328-343. Disponível em: <https://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/warrendemocracy.pdf>. Acesso em: 16/08/2018.

<sup>19</sup>WARREN, Mark. **What Does Corruption Mean in a Democracy?** American Journal of Political Science, 2004, v. 48, p. 328-343. Disponível em: <https://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/warrendemocracy.pdf>. Acesso em: 16/08/2018.

político, como em casos que há o envolvimento direto do presidente, ministros e outros altos funcionários, e, portanto, envolve propinas; a pequena corrupção ocorre em níveis mais baixos, como em repartições administrativas, onde os cidadãos buscam serviços<sup>20</sup>.

Existe também a distinção entre a corrupção individual, que beneficia funcionários diretamente, e a corrupção institucional, onde arranjos são feitos para o benefício de grupos de interesse. Cite-se também a distinção entre corrupção sistêmica e corrupção sistemática. Corrupção sistêmica é o produto de sistemas administrativos fracos e ausência de instituições de vigilância, portanto, endêmicas ao sistema; corrupção sistemática, considerada quando as atividades de interesse privado subvertem o próprio projeto do sistema político ou pode ser visto como o resultado da manipulação política dos interesses<sup>21</sup>.

Existem outras classificações a respeito da forma e como é caracterizada cada tipo de operação corrupta. Somente a título de curiosidade, esta monografia mostrará rapidamente estes possíveis enquadramentos. Inge Amundsen categoriza a corrupção em cinco grupos: (i) pagamento monetário em relação transitiva, (ii) a apropriação indébita de fundos, (iii) fraude ou fraude econômica, (iv) extração de dinheiro ou outros recursos de pessoas desfavorecidas através de coerção, ameaças ou mesmo violência, (v) a simples “propensão humana natural para favorecer amigos, familiares e alguém próximo e confiável” no processo político e de distribuição de recursos. Para Syed Hussein Alatas, existem sete tipos de corrupção: (i) corrupção autogênica (benefícios decorrentes do conhecimento de dentro do sistema de um dado resultado político); (ii) corrupção transativa (benefício mútuo através do intercâmbio entre um doador e um destinatário); (iii) corrupção destinada a evitar danos infligidos ao doador; (iv) corrupção defensiva (uma pessoa em necessidade de alguma coisa é compelida a pagar suborno, caso contrário seu interesse seria afetado); (v) corrupção de suporte (a atividade realizada para proteger a corrupção existente); (vi) corrupção investida (atividades para uma recompensa em tempo integral, não visando um retorno imediato); e (vii) corrupção nepotista (equivalente ao favoritismo)<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup>JIANG, Guoping. **Corruption control in post-reform china: a social censure perspective**, 2017. p. 12 e 13. Disponível em: file:///D:/Downloads/9789811040498-c2.pdf. Acesso em: 16/08/2018.

<sup>21</sup>WARREN, Mark. **What Does Corruption Mean in a Democracy?** American Journal of Political Science, 2004, v. 48, p. 328-343. Disponível em: <https://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/warrendemocracy.pdf>. Acesso em: 16/08/2018.

<sup>22</sup>JIANG, Guoping. **Corruption control in post-reform china: a social censure perspective**, 2017. p. 12 e 13. Disponível em: file:///D:/Downloads/9789811040498-c2.pdf. Acesso em: 16/08/2018.

Existem outras categorizações, todas com suas características particulares e cenários específicos que tornam a generalização um grande desafio. Porém, a definição de desvio de cargo público ajuda a pensar em causas estruturais e institucionais da corrupção, em como indivíduos se comportam frente a constrangimentos institucionais e no desenvolvimento de estratégias anti-corrupção, principalmente no uso da *accountability* como eixo central desse combate.

A crítica que se faz a moderna definição de corrupção é que ela não foi construída em um contexto que a preparou para lidar com a democracia contemporânea, com essa concepção moderna dominante na atualidade de corrupção como desvio das normas do cargo público para fins privados<sup>23</sup>. Nessa lógica, as leis e regras funcionariam como marcadores e barreiras ao comportamento político e de que as instituições deveriam ser construídas de forma tal que nenhum servidor tenha monopólio sobre os recursos públicos, que o poder esteja conectado com mecanismos de *accountability*, que as regras sejam claras e que não haja espaço para discricionariedade.

Ao criticar essa concepção moderna de corrupção, por ser individualista, normativamente estática, focada mais no comportamento do que na integridade, centrada no Estado e por desconsiderar o terreno associativo da sociedade civil, Mark E. Warren defende que precisamos superá-la, a favor de uma concepção mais ampliada sobre o que a corrupção significa em um contexto democrático<sup>24</sup>.

À democracia é essencial, e mais especificamente ao seu aspecto deliberativo, que demandas normativas sejam contestadas de uma forma regulada por normas processuais de abertura, publicidade e inclusão dos afetados, como veremos no próximo capítulo<sup>25</sup>. Esse tipo de visão da corrupção não contribui para a análise sobre a corrupção dos processos que criam as normas do cargo público, processos estes que seriam o centro da prática democrática, por serem normativamente estáticos.

---

<sup>23</sup>Definição dada pela Transparência Internacional. Disponível em: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>. Acesso em: 16/08/2018.

<sup>24</sup>WARREN, Mark. **What Does Corruption Mean in a Democracy?** American Journal of Political Science, 2004, v. 48, p. 328-343. Disponível em: <https://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/warrendemocracy.pdf>. Acesso em: 16/08/2018.

<sup>25</sup>YOUNG, Iris. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford Press, 2000 304p. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=vX7nCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR9&dq=Inclusion+and+Democracy&ots=jhSl8bmSg4&sig=p97RjPZOcF6\\_kg5WR1gv8Ejdcjo#v=onepage&q=Inclusion%20and%20Democracy&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=vX7nCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR9&dq=Inclusion+and+Democracy&ots=jhSl8bmSg4&sig=p97RjPZOcF6_kg5WR1gv8Ejdcjo#v=onepage&q=Inclusion%20and%20Democracy&f=false). Acesso em: 16/08/2018.



Além disso, o foco excessivo no aspecto comportamental deste tipo de concepção não permite captar que há limites para o que as regras podem abranger, especialmente quando as tarefas envolvem criatividade. Abordagens baseadas na regra de conduta tendem a reforçar a rigidez e a desvalorizar a integridade, muitas vezes minando a capacidade do governo em servir como agente coletivo do povo. Em perspectivas voltadas para o mercado, os problemas da corrupção são relacionados à estrutura de incentivos, removendo qualquer responsabilidade por integridade dos indivíduos. Sobre a concepção moderna, integridade significa apenas que o comportamento do funcionário público reflete as normas do seu cargo, sendo difícil, por exemplo, captar a corrupção das instituições, quando as normas que regulam as suas trocas são encobertas e corrompem os próprios propósitos da instituição. Em uma democracia, ao contrário, integridade significaria que as decisões e ações dos políticos seguem os discursos que os justificam<sup>26</sup>. Todas as organizações podem se tornar corruptas em um sentido genérico, à medida em que tenham poder de produzir danos, evitando a *accountability* e adquirindo benefícios privados para seus membros.

A concepção moderna falha também em captar como a corrupção em uma democracia envolve problemas de desconfiança, falta de reciprocidade, suspeitas mútuas, que minam a capacidade das pessoas se associarem para resolver problemas coletivos<sup>27</sup>. Essa concepção, ao evitar conceitos de corrupção moralizantes, acertou ao abandonar a noção antiga de que uma sociedade ou um povo podem ser corruptos, ou corrompidos. Todavia, pontos positivos dentro dessa teoria que poderia ser relevante nas democracias atuais também foram deixados de lado: a capacidade das pessoas de associarem para alcançar propósitos coletivos, comumente categorizada de capital social<sup>28</sup>.

Dessa forma, a concepção moderna de corrupção não consegue ser um bom guia para entender o que a corrupção significa em uma democracia. Isto porque os danos que a corrupção pode causar ainda não foram conectados de forma satisfatória com as normas democráticas. O que importa, nesse sentido, é o significado da corrupção na esfera pública, e

---

<sup>26</sup>WARREN, Mark. **What Does Corruption Mean in a Democracy?** American Journal of Political Science, 2004, v. 48, p. 328-343. Disponível em: <https://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/warrendemocracy.pdf>. Acesso em: 16/08/2018.

<sup>27</sup>YOUNG, Iris. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford Press, 2000 304p. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=vX7nCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR9&dq=Inclusion+and+Democracy&ots=jhSl8bmSg4&sig=p97RjPZOcF6\\_kg5WR1gv8Ejdcjo#v=onepage&q=Inclusion%20and%20Democracy&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=vX7nCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR9&dq=Inclusion+and+Democracy&ots=jhSl8bmSg4&sig=p97RjPZOcF6_kg5WR1gv8Ejdcjo#v=onepage&q=Inclusion%20and%20Democracy&f=false). Acesso em: 16/08/2018.

<sup>28</sup>WARREN, Mark. **What Does Corruption Mean in a Democracy?** American Journal of Political Science, 2004, v. 48, p. 328-343. Disponível em: <https://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/warrendemocracy.pdf>. Acesso em: 16/08/2018.

o entendimento de que a sua ocorrência implica a perda do referencial democrático inclusivo, a perda do interesse público como guia das decisões e ações políticas.

O desafio então consiste em definir corrupção e ao mesmo tempo estar atento às normas democráticas. Seguindo a interpretação de Mark E. Warren<sup>29</sup>, a maioria das definições de corrupção partilham quatro características básicas: a um indivíduo ou grupo são confiadas decisões coletivas; existem regras comuns que regulam como o indivíduo ou grupo podem usar seu poder sobre essas decisões coletivas; o indivíduo ou grupo quebra/transgride a norma; quebrar a norma beneficia o indivíduo ou grupo e prejudica a coletividade, ou seja, envolve um processo de exclusão.

Aplicando-a à democracia, a corrupção refere-se a qualquer ator ou grupo ao qual é confiado o poder de tomar ou implementar decisões coletivas: a corrupção pode abranger tanto a tomada de decisões, como a ação dos governos na implementação das políticas públicas. O segundo ponto é chave para esta monografia. A norma democrática básica, que é violada pela corrupção, é a norma da inclusão dos afetados pelas decisões e ações coletivas, segundo a qual todo indivíduo potencialmente afetado por uma decisão deveria ter igual oportunidade de influenciá-la<sup>30</sup>, e disso segue que decisões coletivas deveriam refletir os propósitos decididos em processos inclusivos. Corrupção em uma democracia refere-se então a ações tomadas fora da visão do público, como uma forma de se excluir os que teriam reivindicação legítima para serem incluídos. A própria ocultação da corrupção revelaria que o corruptor sabe, ao menos intuitivamente, que está violando uma norma coletiva.

O significado da corrupção, isto é, a forma como essas quatro características são interpretadas, varia de acordo com o domínio com o qual estamos lidando<sup>31</sup>. Em uma democracia, a confiança depositada no poder público significa que ele é capaz de agir em resposta aos problemas coletivos, sendo o responsável por escutar, estabelecer e executar as decisões consensuadas pela coletividade.

---

<sup>29</sup>WARREN, Mark. **What Does Corruption Mean in a Democracy?** American Journal of Political Science, 2004, v. 48, p. 328-343. Disponível em: <https://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/warrendemocracy.pdf>. Acesso em: 16/08/2018.

<sup>30</sup>WARREN, Mark. **What Does Corruption Mean in a Democracy?** American Journal of Political Science, 2004, v. 48, p. 328-343. Disponível em: <https://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/warrendemocracy.pdf>. Acesso em: 16/08/2018.

<sup>31</sup>WARREN, Mark. **What Does Corruption Mean in a Democracy?** American Journal of Political Science, 2004, v. 48, p. 328-343. Disponível em: <https://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/warrendemocracy.pdf>. Acesso em: 16/08/2018.

Essa confiança é mantida através da institucionalização da *accountability*, da fiscalização, da auditoria, de uma mídia ativa. Especialmente no Executivo, ações corruptas envolvem a violação dessa confiança pública. Nesse domínio, a democracia é diretamente afetada quando às pessoas falta um agente coletivo no qual elas possam confiar para executar decisões coletivas. De forma indireta, corrupção nesta arena afeta a democracia, pois significa agir em desacordo com o processo democrático de geração de normas legítimas. Corresponde a um governo ineficiente, e uma atmosfera de que as decisões são arbitrárias e permeadas por tratamento diferenciado.

## 2. FERRAMENTAS TEÓRICAS DE APORTE AO ESTUDO DA *ACCOUNTABILITY*: DEMOCRACIA CONTESTATÓRIA, DEMOCRACIA MONITÓRIA E DESCONFIANÇA DEMOCRÁTICA

Na esteira das teorizações do capítulo anterior, abrindo espaço para a defesa da *accountability* como vetor democrático inclusivo, pretende-se aqui fomentar este trabalho com estudos que se preocuparam em analisar o poder do monitoramento constante do cidadão em face daqueles que possuem o poder.

O tema da desconfiança democrática é destacado visto a emergência de um enfoque diferenciado para os regimes democráticos, com forte ênfase nos mecanismos de controle, vigilância e monitoramento do exercício do poder político. A aproximação teórica do tema teve por base, as formulações de Pierre Rosanvallon a respeito da contrademocracia, Philip Petit e sua abordagem sobre a democracia contestatória e, por fim, a elaboração de John Keane acerca da denominada democracia monitoria. Tais fenômenos foram articulados com a demanda crescente por instrumentos de *accountability*.

Para isso, considerando que o sentimento de desconfiança é extremamente aguçado quando se trata de gestão dos recursos públicos, ressalta-se como instituições independentes de *accountability* atuam como verdadeiros *watchdogs*<sup>3233</sup> da gestão pública, merecendo um olhar renovado a ser lançado sobre tais instituições, buscando nesse tópico demonstrar que essas instituições desempenham papel central na temática proposta, na medida em que são responsáveis pelo escrutínio dos poder, cabendo-lhes aprimorar a governança, resguardar a probidade no setor público e minimizar a corrupção. a fim de que se possa contribuir para seu fortalecimento e consolidação como órgãos essenciais e constitutivos do regime democrático.

---

<sup>32</sup> ROSANVALLON, Pierre. **Counter-democracy: politics in an age of distrust**. Tradução de Arthur Goldhammer. Nova York: Cambridge University Press, 2008. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/261542358\\_COUNTER-DEMOCRACY\\_POLITICS\\_IN\\_AN\\_AGE\\_OF\\_DISTRICT\\_-by\\_Pierre\\_Rosanvallon](https://www.researchgate.net/publication/261542358_COUNTER-DEMOCRACY_POLITICS_IN_AN_AGE_OF_DISTRICT_-by_Pierre_Rosanvallon). Acesso em: 19/09/2018.

<sup>33</sup> O termo *watchdog* foi estruturado por Pierre Rosanvallon em um cenário denominado contrademocracia, com forte ênfase nos processo de vigilância e monitoramento do poder político, abrindo caminho para que se pressione o governo a servir o bem comum. Os poderes de vigilância pressupõem um conjunto de órgãos, instituições e cidadãos cívicos que mantenham em constante observação e monitoramento os atos dos governantes. A expressão *watchdog democracy* e seus mecanismos têm sido extremamente robustecidos e ampliados com a proliferação e o aperfeiçoamento de instituições e aparatos híbridos que se voltam precisamente à tutela de confiança democrática.

## 2.1 Democracia contestatória

Nesse cenário apresentado no capítulo anterior, merece especial destaque a contribuição oferecida pelo filósofo irlandês Philip Petit, cujas preocupações centrais dirigem-se ao bom funcionamento das instituições do estado republicano, articulando-as com a temática do controle, da responsabilidade dos governantes e do direito à uma boa administração pública, culminando com a formulação de uma concepção de democracia que descreve como “contestatória”. Esse modelo de democracia contestatória fornece um aporte teórico importante para se avançar no estudo da *accountability* e suas instituições ao acentuar a necessidade de canais institucionais que permitam aos cidadãos questionarem as políticas adotadas pelos governantes e exigirem maior responsividade no trato dos assuntos de interesse público. A hipótese aqui levantada, portanto, considera que essas instituições podem apresentar-se como um canal institucional relevante para coadjuvar no modelo republicano de democracia<sup>34</sup>.

A proposta de Petit entre o modelo constitucional por ele projetado e um conjunto de práticas democráticas contestatórias, as quais reputa imprescindíveis para “assegurar que o exercício da discricionariedade não seja hostil aos interesses e às ideias daqueles que serão por ela afetados”<sup>35</sup>. O ideal democrático defendido pelo filósofo não é primariamente baseado no consentimento, mas sim na contestabilidade das ações e decisões governamentais por parte da população. Em termos mais elementares, o foco da preocupação republicana aqui volta-se para o controle da ação estatal.

O padrão de democracia contestatória elaborado por Petit considera que, embora inquestionavelmente importante para atender aos anseios de autogoverno, a fórmula do sistema eleitoral não é satisfatória para as exigências do republicanismo democrático. Assim,

<sup>34</sup> PETTIT, Philip. **Varieties of public representation**. In: SHAPIRO, I.; STOKES, S.; WOOD, E. J.; KIRSHNER, A. (Ed.). *Political representation*. Nova York: Cambridge University Press, 2009. p. 61-89. Disponível em: <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=064009119124118121099093113070118126031031005037095033119000100125087120095004085077009121016122105097101108078012008011017112026076045089042088123005099124013108006021073075122092094102013065101114117119101121029104080121083006097120120098071065102&EXT=pdf>. Acesso em: 19/09/2018.

<sup>35</sup> PETTIT, Philip. **Varieties of public representation**. In: SHAPIRO, I.; STOKES, S.; WOOD, E. J.; KIRSHNER, A. (Ed.). *Political representation*. Nova York: Cambridge University Press, 2009. p. 61-89. Disponível em: <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=064009119124118121099093113070118126031031005037095033119000100125087120095004085077009121016122105097101108078012008011017112026076045089042088123005099124013108006021073075122092094102013065101114117119101121029104080121083006097120120098071065102&EXT=pdf>. Acesso em: 19/09/2018.

além do momento eleitoral, é necessário garantir canais institucionais para que os cidadãos possam permanentemente questionar a atuação governamental, despolitizando a democracia, ou seja, retirando certas decisões de política pública da esfera de deliberação exclusiva dos políticos profissionais<sup>36</sup>.

O modelo de Petit assenta-se em três pilares fundamentais. Em primeiro plano, abre-se uma exigência de deliberação racional. A democracia contestatória deve ter por base o debate racional, em que as diferentes partes interessadas na tomada de decisão buscam formar um entendimento comum a respeito de determinado assunto por meio do reconhecimento das questões e pontos levantados pelos demais interessados. As decisões definidas com base no processo deliberativo devem ser adotadas sob regime de ampla transparência, possibilidade de escrutínio e liberdade de informação<sup>37</sup>.

Em segundo lugar, coloca-se a condição voltada a assegurar a inclusão republicana, garantindo que todos os pontos de vista razoáveis tenham voz e sejam considerados no processo de debate público. Em outros termos, a institucionalidade democrática deve assegurar que os mais diversos e diferentes atores sociais, especialmente aqueles que não integram as maiorias circunstanciais, possam contar com representatividade que lhes garanta voz e escuta no debate público. O caráter inclusivo busca assegurar aos mais diferentes grupos da sociedade a possibilidade e a oportunidade para pressionar, desafiar e questionar as decisões adotadas no âmbito dos poderes constituídos, os quais, nesse cenário, devem ser representativos da diversidade social.

Além das exigências de deliberação racional e de inclusão, Petit aponta ainda para uma terceira pré-condição essencial da democracia contestatória, qual seja, a sua responsividade em relação aos questionamentos e às insurgências endereçadas às decisões governamentais. Essa responsividade implica a necessidade de arranjos institucionais que assegurem escuta séria, fidedigna e neutra às contestações vocalizadas nos debates públicos. Ou seja, são necessários fóruns institucionais pelos quais as contestações formuladas nos debates públicos

---

<sup>36</sup> PETTIT, Philip. **Depoliticizing Democracy**. Ratio Juris. Vol 17, n. 1, 2004. p. 52-64. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/a631/d0dba95b9b3a3841f858cef38f8827c768e1.pdf>. Acesso: 19/09/2018.

<sup>37</sup> PETTIT, Philip. **Depoliticizing Democracy**. Ratio Juris. Vol 17, n. 1, 2004. p. 52-64. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/a631/d0dba95b9b3a3841f858cef38f8827c768e1.pdf>. Acesso: 19/09/2018.

sejam efetivamente consideradas pelas autoridades públicas<sup>38</sup>.

A preocupação aqui volta-se para a formatação de uma série de instituições e corpos intermediários situados entre o eleitorado e seus representantes, concebidos para acompanhar e controlar aqueles que “governam o dia a dia da república”<sup>39</sup>: são os chamados canais contestatórios que, segundo Petit, incluem:

a possibilidade de escrever para um membro do parlamento, a capacidade de requerer a um *ombudsman* uma investigação, o direito de recorrer contra uma decisão judicial e prerrogativas menos formais como o direito de associação, protesto e manifestação<sup>40</sup>.

Como se percebe, a teoria democrática concebida por Petit confere ênfase à vigilância republicanacomo forma de prevenir a manipulabilidade do interesse público e o cometimento de desvios na condução dos assuntos de natureza coletiva por parte das autoridades governamentais. O cidadão é, assim, instado a participar e a contestar no modelo de democracia pensado pelo filósofo, fazendo-o por meio de fóruns deliberativos e decisórios que lhe permitam reclamar maior responsividade dos políticos.

Nesse ponto especificamente, Petit distancia-se de um ideal de democracia participativa baseado em um contexto de forte ativismo da cidadania mobilizada eacentua o caráter fundamental do bom funcionamento das instituições públicas e dos organismos de poder para a realização da contestação e para a redução da interferência arbitrária do aparato estatal. Ou seja, seu modelo contestatório de democracia transita para a reflexão a respeito de inovações institucionais bem-sucedidas e da sua aptidão para promover correções dentro da dinâmica geral do governo representativo.

A busca por um modelo institucional que favoreça a contestabilidade das decisões públicas e que, ao fazê-lo, reduza as possibilidades de exercício arbitrário do poder político, claramente aproxima o pensamento republicano à defesa de estruturas de natureza jurídica e técnica como instâncias consultivas e decisórias da democracia, “especialmente quando se trata de deliberar sobre leis e políticas que se supõem tanto mais próximas do interesse

<sup>38</sup> SILVA, Ricardo. **Republicanism Neo-Romano e Democracia Contestatória**. In: Revista de Sociologia e Política, v. 19, n. 39, 2011. p. 35-51. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n39/a04v19n39.pdf> . Acesso em: 20/09/2018.

<sup>39</sup> PETTIT, Philip. **Depoliticizing Democracy**. Ratio Juris. Vol 17, n. 1, 2004. p. 52-64. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/a631/d0dba95b9b3a3841f858cef38f8827c768e1.pdf>. Acesso: 19/09/2018.

<sup>40</sup> PETTIT, Philip. **Depoliticizing Democracy**. Ratio Juris. Vol 17, n. 1, 2004. p. 52-64. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/a631/d0dba95b9b3a3841f858cef38f8827c768e1.pdf>. Acesso: 19/09/2018.

público quanto mais imunes estiverem da influência do jogo eleitoral”<sup>41</sup>.

Essa despolitização da democracia, que salienta o papel cada vez mais influente de corpos não eleitos e da tecnocracia nos processos de formação da decisão pública, articula-se diretamente com a proliferação de instituições contestatórias dotadas de capacidade para exercer controle e direcionar o governo por meio de instrumentos que vão além do momento eleitoral. Dentre tais instituições, identificadas por Pierre Rosanvallon como agências de democracia indireta, que buscam contornar as deficiências da democracia estatal<sup>42</sup>, destacam-se as cortes constitucionais, as agências reguladoras e as entidades de controle e supervisão.

É precisamente nesse ponto que a elaboração republicana de Petit pode dialogar e fornecer suporte teórico para o tema desta monografia. Com efeito, as instituições de *accountability* amoldam-se adequadamente a essa plataforma de despolitização democrática e de aprovação à participação de instâncias externas aos ciclos eleitorais na condução de assuntos de interesse coletivo. Estas instituições são concebidas para exercer o acompanhamento e o controle da atividade estatal em paralelo à função fiscalizatória em geral reconhecida aos Parlamentos, cabendo-lhes atuar a partir de padrões de *expertise* e tecnocracia. As instituições de *accountability* são, enfim, um dos canais de contestabilidade das ações governamentais e, ao expressarem a função de *accountability*, deslocam o referencial de legitimidade de um ato único de consentimento para um processo prolongado no tempo de permanente contestabilidade e controle.

A teoria democrática republicana de Petit, como se expôs, fomenta a pluralização de canais institucionais que viabilizem o constante endereçamento de questionamentos e contestações às ações governamentais, residindo justamente aí o caráter central da despolitização que preconiza. Observa-se que, por vezes, Petit é criticado quanto ao caráter antipopular desta teoria por se considerar a possibilidade do reflexo de apenas uma maioria nas decisões, menosprezado, desta forma, uma minoria, além de conferir demasiado poder às instituições não eleitorais.

<sup>41</sup> SILVA, Ricardo. **Republicanism Neo-Romano e Democracia Contestatória**. In: Revista de Sociologia e Política, v. 19, n. 39, 2011. p. 35-51. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n39/a04v19n39.pdf>. Acesso em: 20/09/2018.

<sup>42</sup> ROSANVALLON, Pierre. **Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity**. Tradução de Arthur Goldhammer. Princeton: Princeton University Press, 2011. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=x\\_u7VMuyqFMC&oi=fnd&pg=PP1&dq=Democratic+Legitimacy:+Impartiality,+Reflexivity,+Proximity&ots=anU7G0x448&sig=GnLiubUzbvF1se0\\_qDvhHyvXm5w#v=onepage&q=Democratic%20Legitimacy%3A%20Impartiality%2C%20Reflexivity%2C%20Proximity&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=x_u7VMuyqFMC&oi=fnd&pg=PP1&dq=Democratic+Legitimacy:+Impartiality,+Reflexivity,+Proximity&ots=anU7G0x448&sig=GnLiubUzbvF1se0_qDvhHyvXm5w#v=onepage&q=Democratic%20Legitimacy%3A%20Impartiality%2C%20Reflexivity%2C%20Proximity&f=false). Acesso em: 20/09/2018.



Como se percebe, o resgate da teoria republicana de Petit e a defesa de um modelo democrático contestatório com tendências não políticas contribui para o esforço de reflexão a respeito do papel das instituições de *accountability* e sua vocação democrática fundamental para o combate a corrupção e seus males.

O debate sobre a *accountability* traz, efetivamente, novas dimensões à democracia, com a proliferação de ambientes institucionais e domínios controlados por burocracias técnicas dotadas de amplos poderes decisórios e diminuta responsabilidade política. No contexto temático destetralhado, a consciência a respeito dos problemas e dos riscos assumidos em projetos democráticos não será abordada, mas ressalta-se aqui a importância de se sopesar tais marcas para que se possa vislumbrar uma postura de equilíbrio.

## 2.2 Democracia monitória

Outro acadêmico que teorizou sobre o fenômeno do controle democrático foi o professor de política da Universidade de Sydney, John Keane, cunhando o termo democracia monitória para identificar que:

(...) a democracia começa a ser considerada de modo muito mais pragmático, como uma arma acessível e indispensável contra concentrações de poder irresponsável e contra os efeitos danosos desse poder. Na nova era da democracia que está surgindo, o próprio mundo passa a ter um novo significado. Este se refere ao escrutínio e ao controle público dos tomadores de decisões. (...) instrumentos de monitoração de poder e de controle de poder começaram a se estender para os lados e para baixo através de toda a ordem política. (...). Essas instituições extraparlamentares de monitoração de poder incluem – para mencionar aleatoriamente apenas umas poucas – comissões de integridade pública, ativismo judiciário, tribunais locais, tribunais no lugar do trabalho, conferências de consenso, parlamentos para minorias, litígios de interesse público, júris de cidadãos, assembleias de cidadãos, inquéritos públicos independentes, grupos de especialistas na solução de problemas, relatórios de peritos, orçamentos participativos, vigílias, blogging e outras formas de escrutínio da mídia. Todos esses instrumentos têm o efeito de potencialmente trazer maior humildade ao modelo estabelecido de governo representativo partidário e à política<sup>43</sup>.

Nesse contexto, o que importa destacar, é que as democracias representativas contemporâneas já não podem mais ser caracterizadas de maneira tão elementar, com ênfase tão somente no procedimento de legitimação da autoridade baseado em eleições livres,

---

<sup>43</sup> KEANE, John. **A vida e a morte da democracia**, Tradução de Clara Colloto. São Paulo: Edições 70, 2010, p. 619.

idôneas e institucionalizadas, aliadas a determinadas liberdades públicas básicas, como era no passado. As democracias foram substancialmente alteradas com a introdução de um vetor extremamente significativo que operou uma verdadeira revolução naquilo que se concebe, atualmente, como democracia. Surge, então, essa nova categoria para classificar essa etapa do desenvolvimento democrático, em que se agrega às eleições, controle episódico sobre o exercício do poder político, o escrutínio público permanente e pulverizado por entre inúmeras e variadas instâncias, enraizado-se nas áreas internas do governo e da sociedade civil, bem como em cenários entre fronteiras outrora controlados por impérios, estados e organizações empresariais. O controle central das eleições, dos partidos políticos e dos parlamentos sobre as vidas dos cidadãos está enfraquecendo.

Embora seja verdade que a lógica representativa encontra-se aberta a absorver mudanças e avanços, não há dúvidas de que a representação eleitoral continua sendo um pilar, fundamental e inafastável, da democracia contemporânea. Ou seja, no atual estágio de desenvolvimento da democracia, incorporam-se novas dinâmicas irruptivas, mas os distintivos da democracia representativa, partidos políticos, eleições, legislaturas, absolutamente não desaparecem; apenas deixam de ser os protagonistas isolados na definição do processo político<sup>44</sup>.

Os símbolos que caracterizam essa nova forma de aproximação ao tema da democracia são extremamente heterogêneos e coloridos, apresentando enorme diversidade em suas estruturas, em seus objetivos mais imediatos e em suas esferas de atuação. Nada obstante tal pluralidade, os inúmeros instrumentos que marcam essa denominada democracia monitória apresentam como denominador comum o fato de disseminarem informações relativas à condução dos assuntos de interesse público, bem como “seu compromisso geral de fortalecer a diversidade e a influência das vozes e escolhas dos cidadãos em decisões que afetam suas vidas — não importando o resultado das eleições”<sup>45</sup>.

Pois bem. Para o escopo desta monografia, importa destacar especificamente uma fórmula bastante crescente da chamada *watchdog democracy*, verificada especialmente nas três últimas décadas: trata-se da vigilância e do controle institucionalizado por meio da

---

<sup>44</sup> KEANE, John. **A vida e a morte da democracia**, Tradução de Clara Colloto. São Paulo: Edições 70, 2010, p. 689.

<sup>45</sup> KEANE, John. **A vida e a morte da democracia**, Tradução de Clara Colloto. São Paulo: Edições 70, 2010, p. 623.

proliferação de autoridades independentes ou de agências de monitoramento externo, criadas com o objetivo de regular e supervisionar determinados segmentos específicos que lidam com assuntos de interesse público. Além disso, interessam especialmente ao objetivo deste trabalho os mecanismos monitórios “organizados para a definição, o escrutínio e a aplicação de padrões públicos e regras éticas para prevenir a corrupção ou o comportamento impróprio dos responsáveis pela tomada de decisões”<sup>46</sup>. Nesse gênero, destacam-se as agências reguladoras de serviços públicos, os *ombudsmen*, as ouvidorias de polícias, as comissões de ética no serviço público, os sistemas de integridade, etc.

Com efeito, medidas de vigilância, supervisão e controle são fundamentais para neutralizar, na medida do possível, a assimetria informacional verificada entre os cidadãos e seus representantes políticos, ou seja, para buscar minimizar os efeitos decorrentes do compartilhamento de informações incompletas e imperfeitas entre os representados e seus governantes.

Essas fórmulas consistem em mecanismos de *police patrol* (ou patrulhamento policial), traduzindo medidas de monitoramento e supervisão que ostentam caráter centralizado, ativo e direto, atuando normalmente por iniciativa própria ou por provocação de outras instituições, e que controlam o trabalho do governante mediante a exigência e o controle permanente de dados, auditorias específicas, comissões de estudo, de avaliação e investigação<sup>47</sup>.

Transpondo essas fórmulas de vigilância e monitoramento adotadas em experiências estrangeiras para a realidade brasileira, merece registro a proliferação, especialmente a partir da década de 1990, de agências reguladoras para atuarem em diversos segmentos da atividade econômica e da prestação de serviços públicos. Mais recentemente, por meio da Emenda Constitucional no 45/2004, foram criados o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público, ambos concebidos como órgãos de controle da atividade administrativa, financeira e funcional em suas respectivas áreas de atuação. Isso sem contar as instituições mais tradicionais de controle, como o Ministério Público e os Tribunais de

---

<sup>46</sup> KEANE, John. **A vida e a morte da democracia**, Tradução de Clara Colloto. São Paulo: Edições 70, 2010, p. 713.

<sup>47</sup> Mc.CUBBINS, M.; SCHWARTZ, T. **Congressional oversight overlooked: police patrol versus fire alarms**. American Journal of Political Science, v. 28, n. 1, p. 165-179, 1984. Disponível em: <http://pscourses.ucsd.edu/ps200b/McCubbins%20Congressional%20Oversight%20Overlooked%20-%20Police%20Patrols%20versus%20Fire%20Alarms.pdf>. Acesso em 21/09/2018.

Contas, que tiveram, com a Constituição de 1988, fortemente ampliado o domínio de suas atribuições.

Essas instâncias de controle e supervisão atuam como instrumentos estatais de monitoramento externos e neutros. Embora sejam órgãos ou entidades integrantes do próprio Estado, atuam como organizações de vigilância, com o propósito declarado de exercer o escrutínio público do exercício do poder político. O papel vital dessas instituições de vigilância que integram, em paralelo, a própria estrutura estatal é sublinhado por John Keane nos seguintes termos:

Especialmente quando protegidos pela legislação, organismos de escrutínio governamental, com bons recursos e bem administrados, tendem a assumir vida própria. Baseando-se nos precedentes muito mais antigos de comissões régias, inquéritos públicos e auditores independentes que checavam a probidade financeira das agências governamentais — invenções que tinham suas raízes na era da democracia representativa — os novos mecanismos de escrutínio aumentam a inspeção e o controle do possível abuso de poder da parte dos representantes eleitos. Com frequência eles são justificados em termos de melhorar a eficiência e a eficácia do governo, por exemplo, por meio da tomada de decisões ‘mais bem informadas’ que têm a vantagem acrescida de aumentar o nível de confiança pública em instituições políticas entre cidadãos considerados como ‘acionistas’. O processo implica um paradoxo duplo. Não apenas os mecanismos governamentais de escrutínio, com frequência, são estabelecidos por governos que subsequentemente falham em controlar suas operações, por exemplo, em casos de corrupção e na aplicação de padrões legais; os novos mecanismos também têm efeitos democráticos, de controle de poder, ainda que sejam normalmente dirigidos por funcionários não eleitos que operam a uma boa distância do ritmo das eleições periódicas<sup>48</sup>.

É sem dúvida que a constante submissão dos governos a escrutínio público, por parte de instituições de monitoramento e controle das mais variadas estruturas e dimensões, torna a democracia muito mais enérgica e dinâmica. E, quando essas entidades de controle realizam seu trabalho de maneira satisfatória, os resultados podem ser extremamente positivos. Mas, como qualquer outro modelo de exercício de autoridade pública, existem alguns efeitos adversos a serem considerados.

Essa abundância de instrumentos e organismos de *oversight* acaba conduzindo ao que pode ser caracterizado como uma competição democrática pelo controle, exacerbando uma superposição de competências e atribuições que, ao mesmo tempo, se atraem e se excluem, trabalham em conjunto e em oposição. E, de fato, essa é uma característica da democracia

---

<sup>48</sup> KEANE, John. **A vida e a morte da democracia**, Tradução de Clara Colloto. São Paulo: Edições 70, 2010, p. 641.

monitória com a qual é inevitável lidar: a velha máxima “uma pessoa, um voto, um representante<sup>49</sup>” cede lugar a uma regra diametralmente distinta: “uma pessoa, muitos interesses, muitas vozes, votos múltiplos, representantes múltiplos”<sup>50</sup>.

Além disso, a incessante sujeição a mecanismos de supervisão acaba por acarretar custo elevadíssimo para o governante no que tange à sua liberdade de ação, uma vez que o coloca em constante monitoramento, circunstância que, sem sombra de dúvida, complica sua vida, questiona sua autoridade e o força, por vezes, a mudar sua agenda<sup>51</sup>. Esse fator deve ser considerado com extrema cautela, uma vez que traz ínsito o risco de radicalizar posturas populistas que podem ser extremamente nocivas ao projeto democrático, como bem adverte Pierre Rosanvallon ao caracterizar o populismo como uma patologia que favorece uma cultura de autoridades estigmatizadas como verdadeiras inimigas públicas<sup>52</sup>.

Com efeito, se, como visto anteriormente, as instâncias de controle e supervisão são especialmente importantes para a restauração da confiança pública e a diminuição das suspeitas dirigidas aos governos, esse objetivo será totalmente subvertido caso atuem de maneira populista, movidas unicamente pela ânsia de realizar denúncias destrutivas, que somente servem para depreciar e desdenhar aqueles que se encontram no exercício do poder.

Esse é, sem dúvida, um risco assumido a partir do momento em que são tão amplamente expandidos e disseminados os mecanismos de controle sobre o exercício da autoridade política, demandando séria reflexão a respeito das potencialidades e dos limites de atuação das instâncias monitórias a fim de se evitar o efeito adverso de enfraquecimento do projeto democrático.

---

<sup>49</sup> ROSANVALLON, Pierre. **Counter-democracy: politics in an age of distrust**. Tradução de Arthur Goldhammer. Nova York: Cambridge University Press, 2008. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/261542358\\_COUNTER-DEMOCRACY\\_POLITICS\\_IN\\_AN\\_AGE\\_OF\\_DISTRICT\\_-by\\_Pierre\\_Rosanvallon](https://www.researchgate.net/publication/261542358_COUNTER-DEMOCRACY_POLITICS_IN_AN_AGE_OF_DISTRICT_-by_Pierre_Rosanvallon). Acesso em: 19/09/2018.

<sup>50</sup> ROSANVALLON, Pierre. **Counter-democracy: politics in an age of distrust**. Tradução de Arthur Goldhammer. Nova York: Cambridge University Press, 2008. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/261542358\\_COUNTER-DEMOCRACY\\_POLITICS\\_IN\\_AN\\_AGE\\_OF\\_DISTRICT\\_-by\\_Pierre\\_Rosanvallon](https://www.researchgate.net/publication/261542358_COUNTER-DEMOCRACY_POLITICS_IN_AN_AGE_OF_DISTRICT_-by_Pierre_Rosanvallon). Acesso em: 19/09/2018.

<sup>51</sup> KEANE, John. A vida e a morte da democracia, Tradução de Clara Colloto. São Paulo: Edições 70, 2010, p. 621.

<sup>52</sup> ROSANVALLON, Pierre. **Counter-democracy: politics in an age of distrust**. Tradução de Arthur Goldhammer. Nova York: Cambridge University Press, 2008. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/261542358\\_COUNTER-DEMOCRACY\\_POLITICS\\_IN\\_AN\\_AGE\\_OF\\_DISTRICT\\_-by\\_Pierre\\_Rosanvallon](https://www.researchgate.net/publication/261542358_COUNTER-DEMOCRACY_POLITICS_IN_AN_AGE_OF_DISTRICT_-by_Pierre_Rosanvallon). Acesso em: 19/09/2018.

### 2.3 Desconfiança democrática

A desconfiança democrática é tema bastante recorrente na ciência política. Nesta monografia, o fundamento teórico de sua abordagem também parte das formulações de Pierre Rosanvallon, que endereça o assunto juntamente com o que denomina contrademocracia, com forte ênfase nos processos de vigilância e monitoramento do exercício do poder político.

Segundo o autor, o objetivo da desconfiança democrática é assegurar que as autoridades eleitas mantenham suas promessas e abrir caminhos para que se pressione o governo a servir o bem comum. Essa desconfiança dirigida às elites e instituições políticas, de acordo com a perspectiva de Rosanvallon, expressa-se, contemporaneamente, de três maneiras que, em conjunto, conformam aquilo que denomina contrademocracia: (i) poderes de vigilância; (ii) formas de obstrução; e finalmente (iii) submissão a julgamentos. Metaforicamente, essas três formas de expressão provocam a existência de distintas facetas da população governada: (i) os cães de guarda (*watchdogs*); (ii) os obstrucionistas; e (iii) os julgadores<sup>53</sup>. Em síntese, esses são os chamados contrapoderes democráticos, que atuam em paralelo à democracia representativa-eleitoral.

Pois bem. Os poderes de vigilância pressupõem um conjunto de órgãos, instituições e cidadãos cívicos que mantenham em constante observação e monitoramento os atos dos governantes, colocando-se em verdadeiro estado de alerta que viabiliza sua vigilância sistemática. Essa expressão da contrademocracia reflete o que comumente se designa por *watchdog democracy* e seus mecanismos têm sido extremamente robustecidos e ampliados com a proliferação e o aperfeiçoamento de instituições e aparatos híbridos que se voltam precisamente à tutela da confiança democrática.

Nesse contexto, por exemplo, incluem-se desde instrumentos informais de controle do exercício do poder político, por meio dos atores da sociedade civil e de movimentos articulados por meio da rede mundial de computadores, até a vigilância oficial e idealmente

---

<sup>53</sup> ROSANVALLON, Pierre. **Counter-democracy: politics in an age of distrust**. Tradução de Arthur Goldhammer. Nova York: Cambridge University Press, 2008. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/261542358\\_COUNTER-DEMOCRACY\\_POLITICS\\_IN\\_AN\\_AGE\\_OF\\_DISTRICT\\_-by\\_Pierre\\_Rosanvallon](https://www.researchgate.net/publication/261542358_COUNTER-DEMOCRACY_POLITICS_IN_AN_AGE_OF_DISTRICT_-by_Pierre_Rosanvallon). Acesso em: 19/09/2018.

neutra realizada por instituições legalmente organizadas, como as autoridades administrativas independentes e os organismos governamentais de auditoria e avaliação.

Esses são, na expressão de Rosanvallon, os *neutral watchdogs*, especialmente importantes para se resgatar a confiança pública e aliviar as sistemáticas suspeitas dirigidas aos governos<sup>54</sup>. Em suas palavras:

Se o governo deve realmente ser confiável e eficiente, neutral watchdogs devem vigiar o trabalho dos representantes do povo. Em outras palavras, a democracia pode florescer apenas se ela tiver ciência dos riscos de suas disfunções e se equipar com instituições capazes de submeter os seus próprios trabalhos a uma avaliação construtiva. O neutral watchdog pode assumir três distintas formas: ele pode existir como uma capacidade funcional (na forma de órgãos de auditoria interna, por exemplo); como um éthos (no caso das autoridades independentes de controle); ou como uma atividade social (como a mídia, que oferece uma forma profissional de vigilância, ou como pequenos grupos de ativistas militantes)<sup>55</sup>.

De outro lado, os contrapoderes de obstrução manifestam-se pela possibilidade de serem dirigidas resistências e opostos vetos a diversas posturas adotadas pelas lideranças políticas, deixando raízes históricas no direito de resistência, passando por manifestações contemporâneas de greve geral de trabalhadores e culminando com a percepção do momento eleitoral muito mais como uma oportunidade de se expressar a rejeição ao governo do que propriamente como uma chance de se aderir, de forma positiva, a um programa político. E, por fim, o contrapoder de julgamento expressa-se por meio da sujeição contínua e perseverante dos responsáveis políticos ao escrutínio público e à avaliação incessante, exercidos não apenas por instâncias institucionalizadas, mas igualmente pela sociedade civil em geral.

Como se percebe, a contrademocracia não é, absolutamente, uma antítese do regime democrático. Constitui, em verdade, reforço a sofisticar a democracia representativa-eleitoral. Trata-se de um complemento ao modelo estritamente eleitoral, que visa a neutralizar a

---

<sup>54</sup>ROSANVALLON, Pierre. **Counter-democracy: politics in an age of distrust**. Tradução de Arthur Goldhammer. Nova York: Cambridge University Press, 2008. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/261542358\\_COUNTER-DEMOCRACY\\_POLITICS\\_IN\\_AN\\_AGE\\_OF\\_DISTRICT\\_-by\\_Pierre\\_Rosanvallon](https://www.researchgate.net/publication/261542358_COUNTER-DEMOCRACY_POLITICS_IN_AN_AGE_OF_DISTRICT_-by_Pierre_Rosanvallon). Acesso em: 19/09/2018.

<sup>55</sup>ROSANVALLON, Pierre. **Counter-democracy: politics in an age of distrust**. Tradução de Arthur Goldhammer. Nova York: Cambridge University Press, 2008. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/261542358\\_COUNTER-DEMOCRACY\\_POLITICS\\_IN\\_AN\\_AGE\\_OF\\_DISTRICT\\_-by\\_Pierre\\_Rosanvallon](https://www.researchgate.net/publication/261542358_COUNTER-DEMOCRACY_POLITICS_IN_AN_AGE_OF_DISTRICT_-by_Pierre_Rosanvallon). Acesso em: 19/09/2018.

característica das instituições representativas de bloquearem ou minimizarem a voz do povo no período entre eleições<sup>56</sup>.

Nesse sentido, como bem pontua Rosanvallon, a contrademocracia sustenta a democracia representativa no tempo, de maneira duradoura e complementar à episódica democracia que se exerce por meio das eleições periódicas<sup>57</sup>. À luz dessa formulação teórica, dois são, portanto, os grandes pilares da democracia contemporânea: a eleição e a representação, de um lado, e os contrapoderes, de outro. Os contrapoderes, como já se viu, são os poderes de vigilância, obstrução e julgamento exercidos de maneira ampla e pulverizada por diversos atores políticos e sociais. Essa relação de complementaridade entre a democracia eleitoral-representativa e os contrapoderes, especialmente na vertente *watchdog*, caracteriza aquilo que Rosanvallon denomina dualismo democrático e evoca a conhecida abordagem de Guillermo O'Donnell a respeito da natureza bidimensional da *accountability* democrática, que será aprofundada no capítulo seguinte.

Como se sabe, Guillermo O'Donnell debruçou-se especialmente sobre a qualidade democrática da realidade latino-americana e destacou a importância da solidificação de mecanismos de *accountability*, concebendo-a de maneira bidimensional (*accountability* vertical e *accountability* horizontal). Mais recentemente, O'Donnell acolheu a cisão da *accountability* vertical nas vertentes eleitoral e social<sup>58</sup>. Apesar de inexistir consenso teórico a respeito do seu conceito, para os fins propostos neste trabalho aborda-se a *accountability* no setor público como a capacidade legal ou política de se assegurar de que os agentes públicos, eleitos ou não, sejam responsáveis e responsivos em sua atuação, sujeitando-se a exigências de justificação e informação aos destinatários acerca de suas posturas e das decisões que adotam e, igualmente, submetendo-se a julgamentos em decorrência de sua boa performance ou em virtude de desvios ou más condutas, culminando com a aplicação de sanções, que podem ser resultados eleitorais adversos ou sanções legalmente previstas, contribuindo dessa

---

<sup>56</sup>PRZEWORSKI, A. **Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno**. Tradução de Stella Mastrangelo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010. p. 250. apud WILLEMANN, Marianna Montebello, Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil. In: RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 263, 2013, p. 221-250. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10649/9643>. Acesso em: 21/09/2018.

<sup>57</sup>ROSANVALLON, Pierre. **Counter-democracy: politics in an age of distrust**. Tradução de Arthur Goldhammer. Nova York: Cambridge University Press, 2008. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/261542358\\_COUNTER-DEMOCRACY\\_POLITICS\\_IN\\_AN\\_AGE\\_OF\\_DISTRUST\\_-\\_by\\_Pierre\\_Rosanvallon](https://www.researchgate.net/publication/261542358_COUNTER-DEMOCRACY_POLITICS_IN_AN_AGE_OF_DISTRUST_-_by_Pierre_Rosanvallon). Acesso em: 19/09/2018.

<sup>58</sup> O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas à democracia**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017. 272 p.



forma para a inibição de processos corruptos que podem levar a exclusão, como vimos no primeiro capítulo.

O conceito de *accountability* vertical articula-se à responsividade das políticas governamentais em relação às preferências dos eleitores, estando intimamente conectada à democracia *accountability*, segundo a qual, por meio de eleições limpas e idôneas, associadas a determinadas liberdades públicas básicas, tais como liberdade de expressão, acesso à informação e liberdade associativa, os cidadãos exercem controle sobre seus representantes, podendo puni-los ou premiá-los no próprio processo eleitoral votando a favor ou contra eles nas próximas eleições. Em outros termos, trata-se de uma dimensão basicamente eleitoral da *accountability*. Não há dúvida de que as eleições exercem efetivamente função central na *accountability* vertical e que constituem um componente básico da democracia contemporânea.

Porém, como amplamente reconhecido, a responsividade puramente eleitoral apresenta debilidades e insuficiências, o que torna necessário o desenvolvimento de mecanismos paralelos ou complementares. Assim, bem ao seu lado, situa-se a *accountability* horizontal, que, conforme a elaboração de O'Donnell, refere-se à capacidade e à disposição de agências estatais legalmente autorizadas para controlar e sancionar ações ou omissões de agentes públicos ou de outras instituições estatais consideradas ilícitas<sup>59</sup>.

É importante sublinhar que, segundo O'Donnell, a *accountability* horizontal é a expressão institucionalizada da desconfiança na esfera política, mirando em duas direções fundamentais, quais sejam, a corrupção e as interferências ou intromissões indevidas de uma instituição estatal na autoridade de outra. Nesse contexto, para que essa dimensão da *accountability* seja efetiva, pressupõem-se:

Instituições estatais que estejam autorizadas e dispostas a vigiar, controlar, corrigir e/ou sancionar ilícitos praticados por outras instituições estatais. As primeiras devem não apenas ter a autoridade legal para assim proceder, mas devem ter também, de fato, suficiente autonomia em relação à outra. Esse é, claro, o antigo tema da separação de poderes e do sistema de freios e contrapesos. Incluem-se aqui as instituições clássicas do Executivo, Legislativo e Judiciário; mas nas poliarquias

---

<sup>59</sup> O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas à democracia**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017. 272 p

contemporâneas, estende-se também para várias outras instituições de controle, ombudsmen, auditorias, *fiscalías*, dentre outros<sup>60</sup>.

Como se vê, até o presente momento, a abordagem realizada neste trabalho teve como fio condutor a identificação de uma relação de complementaridade e reforço recíproco entre os mecanismos convencionais da democracia eleitoral e a proliferação de fórmulas democráticas que enfatizam o controle, o monitoramento e a supervisão do exercício do poder, expressões contemporâneas da desconfiança dirigida às instituições políticas e às suas lideranças.

Assim, uma vez apresentado o enfoque teórico a respeito das teorias de controle democrático, passa-se, a seguir, à abordagem específica da atuação da *accountability* e suas instituições, com a intenção de posicioná-los em um ponto central no âmbito dessas recentes experiências democráticas. Tais instituições são fundamentais para salvaguardar a integridade da gestão pública e, apesar de ainda demandarem adaptações e avanços para que possam cumprir satisfatoriamente sua missão, são armas poderosas para diminuir a desconfiança dirigida às instâncias representativas de poder político, através do escrutínio que estas promovem e, especialmente, no que tange aos desafios impostos pela corrupção e pela improbidade na administração pública e seu necessário combate constante.

---

<sup>60</sup> O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas à democracia**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017. 272 p

### 3. *ACCOUNTABILITY* E SUAS INSTITUIÇÕES COMO ARMA INCLUSIVA

O objetivo deste capítulo é apresentar como as instituições de *accountability* e a própria *accountability* possuem um poder inclusivo, qualificando-as como constitutivas do regime democrático e republicano. Para tanto, serão apresentadas formulações teóricas da ciência política relacionadas ao tema da *accountability* democrática, especialmente a partir dos estudos realizados por Guillermo O'Donnell, autor que se notabilizou pelo enfrentamento da matéria de maneira pioneira, particularmente a partir de preocupações envolvendo a América Latina e desafios gerados por corrupções vista pela sociedade como sistêmicas.

Por isso, o primeiro segmento teórico deste capítulo, será dedicado à conformação da boa administração pública como diretiva a nortear e a dinamizar o funcionamento das instituições de *accountability*. Essa abordagem inspira-se no reconhecimento do direito fundamental à boa administração pela Carta de Nice (2000) e pelo Tratado de Lisboa (2009) na Comunidade Européia e aprofunda a forma como a temática tem sido apropriada pela doutrina do direito administrativo no Brasil. Nesse cenário, destaca-se que os critérios de eficiência, eficácia e racionalidade econômica enquanto dimensões constitutivas do direito à boa administração pública, critérios estes utilizados para cobrarem a implementação de políticas públicas, e que agora são colocadas na mira desse próprio escrutínio, colocam em evidência a necessidade de revisão urgente dos parâmetros de atuação do controle.

Para tanto, o subcapítulo seguinte irá ressaltar brevemente a cumplicidade das instituições de *accountability* com a tradição republicana para encaminhar ao tema central desta monografia. O componente republicano constitui valioso referencial para as investigações a respeito das experiências de *accountability* e da função desempenhada por essas instituições, tanto no âmbito da teoria constitucional, com abordagens a partir das reflexões em torno do princípio republicano e de seu significado para as relações constituídas no espaço público, como na filosofia política, com o resgate dos ideais republicanos, cujas preocupações centrais dirigem-se ao bom funcionamento das instituições do estado republicano, convergindo com a formulação apresentada no capítulo anterior de uma concepção de democracia que descreve como contestatória e monitória, aliado ao conceito de desconfiança democrática. A intenção será integrar a *accountability* com os desafios levantados, principalmente ao poder excludente causado pela corrupção, quanto ao desempenho das instituições democráticas e às exigências de participação e contestação.

Por fim, pretende-se apresentar o conceito de *accountability*, visando fechar a conexão do poder inclusivo e de combate a exclusão causada pela corrupção que a *accountability* possui, sendo o eixo teórico desta monografia, mediante a apresentação das visões doutrinárias prevaletentes a respeito do tema, dentre elas as noções de *accountability* vertical e horizontal, conforme classificação que tem sido contemporaneamente adotada pela ciência política. Cumpre esclarecer com relação a esse ponto, por se tratar de um tema recente, fruto de uma visão moderna da maneira de tratar e conduzir a coisa pública, os estudos sobre *accountability* se encontram muito esparsos entre as áreas de conhecimento relacionadas. Isso ocorre porque a *accountability* e as investigações a ela relacionada são relacionadas aos avanços obtidos, conforme dito, em outras áreas. Nesse ponto, o trabalho aqui empreendido pretende promover um diálogo entre as abordagens do direito constitucional e da administração pública com a ciência política, precisamente com o objetivo de promover uma conexão entre as diversas visões que essas disciplinas têm sobre o tema.

### **3.1A tradição republicana como componente teórico da *accountability* pública e o direito fundamental à boa administração pública**

A matriz republicana, além de orientar a análise das instituições de *accountability* no campo da filosofia política, também afeta decisivamente seu estudo no campo do direito constitucional. Exatamente por isso, do ponto de vista estritamente jurídico, o princípio republicano possui condição de alicerce das instituições de *accountability*. Considerando que a preocupação central desta monografia repousa sobre a análise dos mecanismos republicanos e democráticos inclusivos da *accountability*, o desenvolvimento do princípio republicano será feito no contexto da ordem constitucional de 1988, que o tem por estruturante de todo o sistema jurídico no país.

Como observa Geraldo Ataliba, “o princípio republicano não é meramente afirmado como simples projeção retórica ou programática<sup>61</sup>” na Constituição de 1988; muito pelo contrário, encontra-se desdobrado em todas as suas consequências ao longo do texto, incorporado em inúmeras regras que lhe conferem expressão e densidade. A forma de governo republicana foi uma opção consciente e deliberada dos constituintes de 1988,

---

<sup>61</sup> ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 27.

expressamente ratificada pela cidadania por meio de plebiscito realizado em 1993, e, em conjunto com os princípios democrático e federativo, conforma o núcleo essencial da Constituição, conferindo-lhe identidade e estrutura<sup>62</sup>. Designa uma coletividade política com características de *res publica*, no seu sentido originário de coisa pública, de coisa pertencente ao povo que conquista meios próprios de poder e liberdade em recompensa aos seus esforços.

Os traços caracterizadores mínimos consensualmente reconhecidos ao governo republicano destacam, em primeiro lugar, a reivindicação radical de uma ética igualitária, baseada na livre adesão das pessoas a um ideal compartilhado de bem público, cujo titular e destinatário é o povo, compreendido como o conjunto de cidadãos livres e iguais em direitos. Essa orientação igualitária conduz à incompatibilidade do governo republicano com o princípio monárquico e com qualquer forma de preferência hereditária ou nobiliárquica, acentuando a ideia de antiprivilégio no que tange aos critérios ordenadores do acesso aos cargos e às funções públicas. Subjacente à diretriz antiprivilégio, estão os pressupostos de eletividade dos governantes, de temporariedade de seus mandatos e de periodicidade de eleições, os quais se opõem a critérios de designação, hierarquia e vitaliciedade<sup>63</sup>.

O governo republicano exige, ainda, uma estrutura de organização política garantidora das liberdades cívicas e políticas que remonta à formula de controle do exercício do poder estatal em termos de balanceamento por freios e contrapesos. Além disso, aponta também para a descentralização do poder político no território, valorizando a existência de corpos territoriais autônomos, de forma a legitimar tanto a forma federativa de Estado, como estruturas de autonomia regional e local<sup>64</sup>.

A forma republicana de governo aponta, ademais, para a rigorosa distinção entre o patrimônio público e o patrimônio privado dos governantes, vetor firme e fundamental a guiar a atuação de todos os agentes públicos e impor-lhes os deveres de probidade, impessoalidade e de prestação de contas. Essa dimensão republicana evoca imediatamente o regime de responsabilidade político-jurídica, segundo o qual os agentes públicos, ao cuidarem dos assuntos da *res publica*, respondem por seus atos, em um regime que eleva a responsabilidade

---

<sup>62</sup> LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Reflexões em torno do princípio republicano**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, vol. 100, jan./dez. 2005, p. 189. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/67670-89099-1-pb.pdf>. Acesso em: 07/10/2018.

<sup>63</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4ª edição. Coimbra: Almedina, 1998, p. 229.

<sup>64</sup> ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 43.

à qualidade de “penhor da idoneidade da representação popular”<sup>65</sup>.

É da essência do regime republicano que todo aquele que exerça qualquer parcela de poder público tenha como contrapartida a responsabilidade decorrente da investidura em poderes delegados. E, como corolário dessa responsabilidade, todo exercente de função pública deve prestar contas de sua atuação e sujeitar-se à possibilidade de vir a ser chamado a dar explicações exigidas pela cidadania ou por órgãos fiscalizadores. O dever de prestar contas é o dever republicano por excelência: se é o povo o titular e o destinatário da coisa pública, perante este devem os gestores responder.

Nesse sentido, a noção de boa administração pública carrega a diversidade e a obscuridade na sua acepção, variando conforme, principalmente, o contexto em que é empregado como referência. Nessa esteira, o interesse jurídico pelo tema mostra-se maior nos tempos atuais, visto, inclusive, ser abordado no presente trabalho, principalmente acerca das estratégias de democratização da função administrativa estatal, com olhar republicano.

O cerne da noção de boa administração associava-se à ideia de moralidade administrativa como critério de identificação de desvio de poder e, mais adiante, como um guia na realização de suas funções, seja nos limites da legalidade ou no excesso de poder. Recentemente, a difusão e o renovado interesse que a noção de boa administração tem despertado vinculam-se indiscutivelmente à sua consagração como direito fundamental na já citada Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>66</sup>.

Sempre bom aqui também ressaltar o papel de novas tecnologias e demandas populares, sem entrar na questão de causa-consequência entre elas, justamente no sentido de se exigir transparência e probidade de seus operadores de serviços e recurso públicos.

---

<sup>65</sup> ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 13.

<sup>66</sup> Art. 41 – Direito a uma boa administração:

1 – Todas as pessoas têm direito a que seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.

2 – Este direito compreende, nomeadamente: a) o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente; b) o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; c) a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.

3 – Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.

4 – Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

O reconhecimento de um princípio geral de boa administração, ou a sua afirmação enquanto direito fundamental, é repleto de significado para o estudo das instituições de *accountability*. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles também ressalta o dever de eficiência como:

O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros<sup>67</sup>.

Sob a vigência da Constituição da República de 1988, o reconhecimento de um direito fundamental à boa administração no Brasil é fortemente ligado as ideias de Juarez Freitas, precursor em afirmá-lo como norma constitucional implícita<sup>68</sup>, dotada de eficácia direta e imediata. A conceituação proposta pelo autor o identifica como o direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional, cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. Ainda, o standard mínimo de tal direito e fundamental abrange: (i) direito à administração transparente; (ii) direito à administração pública dialógica; (iii) direito à administração imparcial; (iv) direito à administração pública proba; (v) direito à administração pública respeitadora da legalidade temperada, ou seja, sem absolutização de regras; e, (vi) direito à administração pública preventiva, precavida e eficaz (não apenas eficiente), pois comprometida com resultados e com os objetivos fundamentais da Constituição<sup>69</sup>.

Aqui, cabe citar especialmente o último parâmetro estabelecido. O compromisso da administração pública para obtenção de resultados lança luzes sobre a denominada responsabilidade garantidora do Estado-Administração, e acentua a sua afinidade com a noção mais ampla de boa governança, projetando-se para o campo da busca por resultados e da concretização dos objetivos assumidos politicamente, impondo ao Estado, por via reflexa, o

<sup>67</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22ª edição atualizada. São Paulo. Malheiros, 1997. p. 90.

<sup>68</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Administração Pública brasileira e os 20 anos da Constituição de 1988: momento de predomínio das sujeições constitucionais em face do direito fundamental à boa administração pública**. Fórum Administrativo – Direito Público – FADM, n. 95, ano 9, jan. 2009. Disponível em: [http://www.editoraforum.com.br/sist/conteudo/lista\\_conteudo.asp?FIDT\\_CONTEUDO=56600](http://www.editoraforum.com.br/sist/conteudo/lista_conteudo.asp?FIDT_CONTEUDO=56600). Acesso em: 07/10/2018.

<sup>69</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22ª edição atualizada. São Paulo. Malheiros, 1997. p. 23.

fortalecimento de sua capacidade de direção e mobilização de recursos públicos econômicos-financeiros<sup>70</sup>.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>71</sup> é enfático ao caracterizar o resultado como um dos mais importantes campos de experimentação do direito à boa administração. Fazendo referência à denominada administração de resultado, observa:

Assim é que a Constituição de 1988, com louvável antecipação, ministra todo o fundamento institucional necessário para a afirmação e aplicação em nosso País da doutrina da, assim denominada, administração de resultado, ou seja: ela confere a base da legalidade finalística, ou melhor dito – para empregar a denominação que já se difunde na literatura jurídica, por envolver também a legitimidade – confere a base institucional de sua juridicidade finalística no direito público brasileiro. Na realidade, a promissora doutrina do resultado se vem consolidando sob a nova concepção das relações entre os cidadãos e o Estado, uma vez que se encontra especificamente voltada à afirmação do dever funcional estatal de proporcionar uma boa administração. Ora, a boa administração não pode ser outra que a que logra resultados concretos e materializados em uma boa e justa atribuição de bens e serviços em benefício último das pessoas, como um *proprium* da função administrativa (...).

A eficiência, a eficácia e a racionalidade econômica são as expressões concretas da boa administração no domínio específico da gestão dos recursos públicos. De maneira geral, a racionalidade econômica articula-se com um mandamento de otimização de custos, visando ao cumprimento de um objetivo ao menor custo financeiro, pressupondo um balanceamento entre os meios e o objetivo visado. A eficácia, por sua vez, tem por base uma relação estabelecida entre os resultados esperados de uma determinada ação administrativa e aqueles efetivamente alcançados. Já a eficiência evoca prioritariamente uma apreciação qualitativa, uma valoração a respeito das prestações a cargo dos poderes públicos e o grau de satisfação dos seus destinatários. Pode-se dizer que isso implica no reconhecimento de que os recursos são escassos e a maneira que são obtidos, através dos impostos pagos pela sociedade, exige um trato a este dinheiro de modo que nenhum centavo seja desperdiçado<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Tribunal de Contas como instância dinamizadora do princípio republicano**. Revista do Tribunal de Contas de Portugal. Lisboa, n.49, p.23-39, jan./jun. 2008, p. 31. isponível em: [https://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/ag\\_cplp/5assembleia\\_isc\\_cplp.pdf](https://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/ag_cplp/5assembleia_isc_cplp.pdf). Acesso em: 07/10/2018.

<sup>71</sup> FIGUEIREDO, Diogo de. **Ensaio sobre o resultado como novo paradigma do Direito Administrativo**. In: VILLELA SOUTO, Marcos Juruena (Coord.). **Direito Administrativo – Estudos em homenagem a Francisco Mauro Dias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 13.

<sup>72</sup> WILLEMANN, Marianna Montebello. **O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da accountability democrática: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora da PUC, 2016, p. 77. Disponível em: [http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1221597\\_2016\\_completo.pdf](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1221597_2016_completo.pdf). Acesso em: 07/10/2018.



Com efeito, os critérios de racionalidade econômica, eficiência e eficácia, enquanto dimensões constitutivas do direito fundamental à boa administração, avançam no sentido de afirmar uma cultura de gestão das finanças públicas orientada pela busca de resultados de qualidade satisfatórias ao menor custo e tempo possíveis.

Esse alcance do direito fundamental à boa administração pública – o direito à gestão eficaz, eficiente e econômica dos recursos públicos no âmbito de uma administração pública à qual se imputa a responsabilidade por resultados – exige uma renovada apreciação dos mecanismos de controle e gestão pública financeira. Coloca-se em evidência, sem sombra de dúvidas, a necessidade de revisão urgente de parâmetros de atuação do controle externo financeiro no quadro da teoria do Estado. O controle das contas públicas anseia por novos padrões de aferições e precisa, além disso, ampliar seu objeto<sup>73</sup>.

A diretriz da boa administração pública foi perfeitamente acolhida pela Constituição de 1988 no que diz respeito à fiscalização da gestão financeira estatal. Desde sua redação original, o texto constitucional já agrega ao tradicional controle de legalidade, o controle de legitimidade e de economicidade dos gastos públicos, além de explicitamente prescrever a avaliação de resultados, quanto à sua eficácia e eficiência, ao dispor sobre a atuação coordenada dos sistemas de controle interno e externo. Assim, no plano normativo, não resta dúvida de que o controle externo se consolida em torno de dois grandes eixos: (i) a legalidade, que corresponde à análise jurídica tradicional de cumprimento da diretriz estabelecida; e (ii) a observância dos critérios de boa administração, que corresponde desde à auditoria da gestão pública até os mais recentes conceitos de participação democrática e aplicação de métodos científicos e inovadores na construção de políticas públicas, e aqui se encaixa perfeitamente as contribuições possíveis da *accountability*.

### 3.3 Democracia e *accountability* pública

O desafio central da política e da boa governança é a forma como a autoridade e o poder são alocados e exercidos na vida pública. A desconfiança dos cidadãos em relação às suas lideranças políticas não é um fenômeno recente, dela já se ocupando os federalistas ao enunciarem que os homens, ao estabelecerem um governo, necessitam de mecanismos de

---

<sup>73</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Tribunal de Contas como instância dinamizadora do princípio republicano**. Revista do Tribunal de Contas de Portugal. Lisboa, n.49, p.23-39, jan./jun. 2008, p. 27. Disponível em: [https://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/ag\\_cplp/5assembleia\\_isc\\_cplp.pdf](https://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/ag_cplp/5assembleia_isc_cplp.pdf). Acesso em: 07/10/2018.

controle para controlar suas atividades<sup>74</sup>.

O termo contemporâneo que expressa a preocupação constante de controle e de constrições institucionais, e conseqüentemente de combate a corrupção, voltadas para o exercício do poder é a *accountability*. Poucas ideias são tão centrais para a democracia: o governo que não a tenha como característica transforma-se em tirania, porque em uma democracia é basilar que os governantes respondam e prestem contas aos governados. Paradoxalmente, porém, a *accountability* tem simbolizado tanto as aspirações quanto as disfunções democráticas. De um lado, o princípio é hoje amplamente aceito como critério de legitimidade política, sendo assim reconhecido internacionalmente, gerando expectativas de rompimento com estruturas abusivas de poder e criação de incentivos para canais públicos cujas energias sejam efetivamente vocacionadas para o interesse público. De outro lado, contudo, a ausência e/ou a intermitência de instrumentos de *accountability* transformaram-se em importantes indicadores de exclusão e *déficit* democrático<sup>75</sup>.

A ciência política, especialmente a partir da década de noventa, passou a dedicar cada vez mais atenção à *accountability* pública. Duas circunstâncias contribuem decisivamente para o destaque cada vez maior tem sido direcionado ao tema: (i) o crescente protagonismo do Estado na regulação da vida pública e da vida privada e (ii) a emergência da democracia como o mais popular e aspirado modelo de governo. Nada obstante a sua importância normativa na política contemporânea e sua centralidade para a governança democrática, a verdade é que a noção de *accountability* ainda não foi plenamente desenvolvida em termos conceituais, sendo comumente criticada por se tratar de uma formulação amorfa e imprecisa.

Os dois principais autores que se esforçaram em teorizar sobre o tema, e que servem de guia desta abordagem no presente trabalho, foram Guillermo O'Donnell e Andreas Schedler. O'Donnell destacou-se pela elaboração das categorias de *accountability* vertical e horizontal, conforme brevemente citado no capítulo anterior e que receberá maior atenção por ser o eixo central deste trabalho, no contexto de seus estudos sobre as chamadas “democracias

---

<sup>74</sup>MADISON, James. **The Federalist Papers, n. 51.** 1788, Disponível em: <https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-51>. Acesso em 22/10/2017.

<sup>75</sup> BOROWIAK, Craig T. **Accountability Debates: The Federalists, The Anti-Federalists, and Democratic Deficits.** Journal of Politics, 2007. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/228156564\\_Accountability\\_Debates\\_The\\_Federalists\\_The\\_Anti-Federalists\\_and\\_Democratic\\_Deficits](https://www.researchgate.net/publication/228156564_Accountability_Debates_The_Federalists_The_Anti-Federalists_and_Democratic_Deficits). Acesso em: 08/05/2018.

delegativas<sup>76</sup>”. Por sua vez, Schedler, preocupou-se em explorar o terreno conceitual e buscou construir uma teoria que efetivamente pudesse oferecer maior precisão à noção. As formulações de ambos os autores, fortemente dominadas pela aproximação da *accountability* com fundamentos de controle – as denominadas “preocupações auxiliares” referidas por Madison em seu famoso Federalista n. 51 –, são até hoje referências inafastáveis na matéria e tem sido constantemente revisitadas por acadêmicos da atualidade.

O’Donnell identifica ainda a representação e a *accountability* como as “dimensões republicanas da democracia<sup>77</sup>”, que operam uma cuidadosa distinção entre as esferas dos interesses públicos e privados dos ocupantes de cargos públicos. O autor articula o conceito de *accountability* vertical à responsividade das políticas governamentais em relação às preferências dos eleitores, estando intimamente conectada à democracia eleitoral-representativa, considerando, desta maneira, a possibilidade enviesada, em razão de questões ideológicas, para construção dessas políticas. Assim, os mecanismos institucionais que viabilizam a realização de eleições livres, justas e periódicas exercem função central na *accountability* vertical e constituem um componente básico da democracia contemporânea, oportunizando aos cidadãos a possibilidade de, ao menos periodicamente, premiarem ou punirem, por meio do voto, os governantes e seus posicionamentos ideológicos.

Segundo O’Donnell, as democracias delegativas remontam a uma premissa básica: aquele que sai vencedor em uma disputa eleitoral é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida em que as relações de poder assim o permitam, até o fim de seu mandato. Nos regimes presidenciais, então, o presidente é o principal fiador do interesse nacional, a quem compete decidir o futuro da nação. Nesse cenário, outras instituições como o Legislativo e o Judiciário são embaraços e a necessidade de se prestar contas a tais entidades aparece como um incômodo, como um impedimento desnecessário à autoridade daquele que recebeu uma delegação a exercer. O’Donnell inventou o termo democracia delegativa para diferenciar o tipo de poliarquia em que a *accountability* vertical se faz presente, mas em que a *accountability* horizontal é extremamente fraca ou ausente, da “democracia representativa”, em que tanto a *accountability* vertical, quanto a horizontal, estão presentes.

---

<sup>76</sup> O’DONNELL, Guillermo. **Delegative Democracy**. Journal of Democracy, Vol. 5, No. 1, 1994, p. 55-69. Disponível em: <http://claseabierta.yolasite.com/resources/O%20Donnell,%20Democracia%20Delegativa.pdf>. Acesso em : 08/05/2018.

<sup>77</sup> O’DONNELL, Guillermo. **Delegative Democracy**. Journal of Democracy, Vol. 5, No. 1, 1994, p. 55-69. Disponível em: <http://claseabierta.yolasite.com/resources/O%20Donnell,%20Democracia%20Delegativa.pdf>. Acesso em : 08/05/2018.

Além disso, a noção de *accountability* vertical também engloba a atuação dos meios de comunicação e da sociedade civil em geral que importem a divulgação e a exposição de ações contrárias ao interesse público praticadas por autoridades públicas e que possam ter influência na formação da convicção e das preferências eleitorais. Daí a importância dos mecanismos assecuratórios de um conjunto de liberdades de participação que incluem a liberdade de opinião e de associação, bem como o acesso a fontes variadas e razoáveis de informações<sup>78</sup>.

Porém, como amplamente reconhecido, a responsividade puramente eleitoral apresenta debilidades e insuficiências, o que torna necessário o desenvolvimento de mecanismos paralelos. Assim, complementar a ela, tem-se a dimensão horizontal da *accountability*, que, conforme a elaboração de O'Donnell refere-se à capacidade de agências estatais legalmente autorizadas para controlar e sancionar ações ou omissões de agentes públicos ou de instituições estatais consideradas ilícitas, passando desde a supervisão de rotina à aplicação de sanções legais ou até o impeachment<sup>79</sup>. Nesse sentido, a *accountability* horizontal é a expressão institucionalizada da desconfiança na esfera política<sup>80</sup>, mirando em duas direções fundamentais, quais sejam, a corrupção e as interferências ou intromissões indevidas de uma instituição estatal sobre a autoridade de outra.

Para que essa dimensão da *accountability* seja efetiva, pressupõem-se que sejam instituições estatais que estejam autorizadas e dispostas a vigiar, controlar, corrigir e/ou sancionar ilícitos praticados<sup>81</sup>.

Neste ponto, é bom que se faça um adendo histórico no que tange a *accountability* horizontal. No Brasil, o que se constatava no início do processo de democratização era a

---

<sup>78</sup>O'DONNELL, Guillermo. **Horizontal Accountability and New Polyarchies**. Kellogg Institute, 1998, pp. 1-23. Disponível em: [https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old\\_files/documents/253\\_0.pdf](https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/253_0.pdf). Acesso em: 08/05/2018.

<sup>79</sup>O'DONNELL, Guillermo. **Horizontal Accountability and New Polyarchies**. Kellogg Institute, 1998, pp. 1-23. Disponível em: [https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old\\_files/documents/253\\_0.pdf](https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/253_0.pdf). Acesso em: 08/05/2018.

<sup>80</sup>O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: Chapter II, MAINWARING, S; WELNA, C. (Eds). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 34-54. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=LIP\\_KA90Rvb-0NJ15opasZYcp2AATiteA9hFwWx3VDM,#page=20](https://s3.amazonaws.com/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=LIP_KA90Rvb-0NJ15opasZYcp2AATiteA9hFwWx3VDM,#page=20). Acesso em: 26/08/2018.

<sup>81</sup>O'DONNELL, Guillermo. **Horizontal Accountability and New Polyarchies**. Kellogg Institute, 1998, pp. 1-23. Disponível em: [https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old\\_files/documents/253\\_0.pdf](https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/253_0.pdf). Acesso em: 08/05/2018.

ausência das instituições de *accountability* horizontal. O processo da democratização brasileira significou o retorno de condições básicas da poliarquia, tendo em vista um processo de transição que viria como resposta a uma crise do regime autoritário implantado em 1964. A Assembleia Constituinte, à altura do ano de 1987, enfrentou o dilema de realizar escolhas que projetassem um ordenamento institucional capaz de agregar e processar de maneira eficiente as crescentes pressões vindas de um quadro social extremamente heterogêneo e plural<sup>82</sup>.

O retorno das condições da poliarquia promoveu um processo de abertura política essencial à construção da democracia e, paralelo ao retorno das eleições, iniciou-se um processo incremental de desenvolvimento das instituições do Estado, inclusive das instituições de *accountability* horizontal. Foram asseguradas condições gradativas para a consolidação do regime democrático, especialmente no que tange às condições de governabilidade. A competição política, a presença de oposições e regras institucionais mais claras tem promovido o desenvolvimento de instituições de *accountability* horizontal, motivado pelo combate à corrupção e pela ampliação dos mecanismos de *checks and balances*. A mudança política no Brasil tem implicado um processo de desenvolvimento incremental das instituições de *accountability*<sup>83</sup>.

Contudo, frente ao fato de ter constituído um regime político que assegure condições de governabilidade, tem havido um custo com relação às condições de governança democrática do setor público, implicando um antagonismo entre o exercício da autoridade política, por um lado, e o exercício da autoridade pública, no âmbito da administração, por outro lado. O processo de mudança institucional ocorreu de forma incremental, em que foram sendo gradativamente acrescentadas novas regras e rotinas para o funcionamento das instituições, além dos acréscimos de novos recursos. No caso das instituições de *accountability* horizontal, esse incrementalismo vem ocorrendo no âmbito de fatores exógenos, por meio de conjunturas críticas em que às competências das instituições do sistema de *accountability* vão sendo adicionadas novas regras que implicam mudanças nas práticas institucionais. A democracia e

---

<sup>82</sup> ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. **Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual**. Brasília. ENAP, 2016, pp. 07-48. Disponível em: [http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/Caderno+44\\_Institui%C3%A7%C3%B5es\\_accountability\\_Brasil.pdf/4e638df5-fe90-454d-957c-06a39461f457](http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/Caderno+44_Institui%C3%A7%C3%B5es_accountability_Brasil.pdf/4e638df5-fe90-454d-957c-06a39461f457). Acesso em: 26/08/2018.

<sup>83</sup> ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. **Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual**. Brasília. ENAP, 2016, pp. 07-48. Disponível em: [http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/Caderno+44\\_Institui%C3%A7%C3%B5es\\_accountability\\_Brasil.pdf/4e638df5-fe90-454d-957c-06a39461f457](http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/Caderno+44_Institui%C3%A7%C3%B5es_accountability_Brasil.pdf/4e638df5-fe90-454d-957c-06a39461f457). Acesso em: 26/08/2018.

o republicanismo, este último geralmente mais facilmente visualizado, estão intimamente atrelados com a boa gerência da coisa pública e não podem correr o risco de esvaziamento pelo excesso de representação política<sup>84</sup>.

Além disso, essas mudanças incrementais das instituições do sistema de *accountability* no Brasil significaram uma maior capacidade para tornar público diferentes escândalos de corrupção, os quais possibilitaram conjunturas de mudanças nas regras que fortaleceram o papel exercido por essas instituições na sociedade. Ou seja, à medida que a corrupção no setor público foi sendo despida, conforme o desenvolvimento e amadurecimento institucional democrático, instiga-se novas demandas nas sociedades, reforçando os mecanismos de controle e *accountability*. Desse processo, verificasse uma espiral crescente de incrementalismo institucional que agrega novas funções para as instituições de *accountability* em decorrência da elucidação dos escândalos de corrupção<sup>85</sup>.

Além do paralelo histórico de 1988, cumpre-se também ressaltar o cenário mais recente, como a grande mobilização nacional em 2013 e o desenrolar cada vez maior de operações e debates, sejam eles de anticorrupção, de melhoria de políticas públicas e de responsabilidade dos agentes públicos, cada vez em escala maiores.

### 3.4 Dimensões da *accountability*

O exercício do controle depende em muito da capacidade institucional de abertura política existente à demanda dos cidadãos, depende diretamente da ausência de crises institucionais que resultem na debilidade das instituições democráticas. As instituições de controle interno e externo estão diretamente ligadas a mecanismos de *accountability* e são fundamentais à qualidade democrática de um país<sup>86</sup>.

Conforme extraído do conceito apresentado por O'Donnell, a *accountability* horizontal

---

<sup>84</sup> ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. **Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual**. Brasília, ENAP, 2016, pp. 07-48. Disponível em: [http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/Caderno+44\\_Institui%C3%A7%C3%B5es\\_accountability\\_Brasil.pdf/4e638df5-fe90-454d-957c-06a39461f457](http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/Caderno+44_Institui%C3%A7%C3%B5es_accountability_Brasil.pdf/4e638df5-fe90-454d-957c-06a39461f457). Acesso em: 26/08/2018.

<sup>85</sup> ARANHA, Ana Luiza. FERNANDES, Fernando. **Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual**. Brasília, ENAP, 2016. pp. 07-48. Disponível em: [http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/Caderno+44\\_Institui%C3%A7%C3%B5es\\_accountability\\_Brasil.pdf/4e638df5-fe90-454d-957c-06a39461f457](http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/Caderno+44_Institui%C3%A7%C3%B5es_accountability_Brasil.pdf/4e638df5-fe90-454d-957c-06a39461f457). Acesso em: 26/08/2018.

<sup>86</sup> O'DONNELL, Guillermo. **Horizontal Accountability and New Polyarchies**. Kellogg Institute, 1998, pp. 1-23. Disponível em: [https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old\\_files/documents/253\\_0.pdf](https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/253_0.pdf). Acesso em: 08/05/2018.

aperfeiçoa-se dentro das estruturas estatais. Essa compreensão é importante porque evidencia uma correspondência entre os planos vertical e horizontal de *accountability* e as demarcações entre estado e sociedade. Assim, a *accountability* vertical é exercida por atores da sociedade em relação a agentes estatais, ao passo que a horizontal é exercida dentro do próprio estado, por diferentes agências estatais. Além disso, a visão de O'Donnell é restritiva em relação ao escopo da *accountability* horizontal: ela é limitada ao campo da ilicitude.

Os mecanismos de *accountability* horizontal remontam e se apropriam das clássicas e tradicionais fórmulas de *checks and balances*, caracterizados pelo que se chamou *balance horizontal accountability*, mas absolutamente nelas não se exaurem e, muito pelo contrário, vão bem além. Agregam-se, assim, os denominados instrumentos de *mandated horizontal accountability*, que incluem variadas instituições (auditorias, controladorias, *fiscalías*) legalmente investidas da competência para controlar, prevenir, evitar e, se necessário, sancionar condutas ilícitas praticadas por outras instituições intraestatais. Tais estruturas, ao contrário das tradicionais instâncias de poder, foram concebidas tendo em mente, de forma mais específica, os riscos de corrupção e de interferências indevidas no exercício da autoridade pública<sup>87</sup>.

Embora exista efetivamente uma aproximação entre mecanismos de *accountability* horizontal e os instrumentos de *checks and balances*, é importante notar que a *balanced accountability* apresenta determinadas limitações que, conforme o caso e a disposição democrática, podem ser mais facilmente superadas no âmbito das instituições de *mandated accountability*. Em primeiro lugar, os instrumentos de freios e contrapesos tendem a atuar de maneira reativa e intermitente em relação a possíveis transgressões de outros órgãos de poder. Além disso, no caso de conflitos institucionais, as ações tendem a apresentar elevada carga de dramaticidade, fazendo com que as disputas institucionais tenham alta visibilidade e gerem custos para as próprias instituições estatais. Não se pode ignorar, ademais, que as divergências entre as instituições representativas da tradição de freios e contrapesos geralmente envolvem atores que possuem legitimidade eleitoral e, também, vínculos motivados por razões partidárias, o que dificulta ainda mais a solução de eventual divergência<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas à democracia**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017. 272 p.

<sup>88</sup> O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas à democracia**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017. 272 p.

A respeito das vantagens que as instituições *mandated de accountability* oferecem em comparação com *balanced*, O'Donnell garante que, em princípio, as instituições *mandated* apresentam inúmeras vantagens sobre as *balanced*. Uma vantagem é que elas podem ser proativas e regulares em suas atividades. Outra vantagem decorre que elas podem ser efetivas na prevenção e na sustação de atuações ilícitas por parte das instituições que controlam. Ainda mais uma vantagem é que elas podem se utilizar de critérios profissionais ao invés de critérios profissionais ao invés de critérios partidários ou “políticos”. Finalmente, essas instituições podem desenvolver capacidades que lhes permitam examinar questões complexas em matéria de políticas. Dito isto, eu me adianto para acrescentar que, idealmente, instituições *mandated* não devem ser concebidas como substitutas das *balanced* – uma democracia que funciona de maneira razoável vislumbra na primeira um útil complemento e reforço da segunda<sup>89</sup>.

Essa relação de complementaridade tem sido crescentemente enfatizada pela ciência política, com destaque para a importância das chamadas redes de *accountability*. Para que a *accountability* horizontal efetivamente funcione, não basta que existam órgãos ou instituições legal e faticamente aptas a exercê-la; é importante que exista toda uma rede de instituições estatais dotadas do compromisso constitucional ou legal de preservá-la e/ou eventualmente executar suas medidas, ainda que tenha como adversárias as instâncias estatais mais poderosas. Se assim for, os trabalhos realizados por instituições de controle servirão apenas para alimentar uma opinião pública ávida por notícias sensacionalistas envolvendo desvios de comportamento no setor público, mas dificilmente conseguirão produzir resultados concretos satisfatórios.

A distinção formulada por O'Donnell quanto às noções de verticalidade e horizontalidade da *accountability* domina, efetivamente, a agenda das discussões contemporâneas relativamente ao tema. O discurso acadêmico revisita tais conceitos e propõe novas formas de desenvolvimento da matéria, mas sem romper com a distinção fundamental elaborada pelo autor.

David Stark e Laszlo Bruzt igualmente contribuem para o debate ao introduzirem a categoria *accountability* estendida. Na mesma linha do pensamento de O'Donnell, os autores exploram a existência de mecanismos institucionais de controle dos governantes ao longo de

---

<sup>89</sup>O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas à democracia**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017. 272 p.



tudo mandato, e não apenas restrito ao momento eleitoral. Enfatizam a presença de uma pluralidade de atores políticos não apenas dentro do Estado, mas também na sociedade, que compartilham processos decisórios.

Fazendo um paralelo com o pensamento de O'Donnell, asseveram que a responsabilidade política engloba esta característica do modelo de O'Donnell, mas avança para estender a responsabilidade em escopo, ao incluir não apenas instituições internas ao Estado, mas também outras instituições políticas, em particular os outros agentes organizados da sociedade, em redes de responsabilidade<sup>90</sup>.

Trazendo a baila este último ponto de discussão, que há acentuada divergência teórica, Scott Mainwaring, por exemplo, determina uma concepção restritiva para a *accountability*, identificando-a como um fenômeno legal e intraestatal. Da forma como o autor a aborda, a *accountability* pressupõe uma relação institucionalizada e legalmente fundamentada de se demandarem respostas de agentes estatais. Sua definição é claramente excludente dos meios de comunicação e de organizações da sociedade civil que investigam e denunciam comportamentos abusivos e ilícitos praticados por agentes públicos.

Segundo Mainwaring, a inexistência de balizas mais precisas, como a exigência de uma atribuição formal/legal, para conceituar *accountability* torna a noção demasiadamente elástica e, portanto, inútil. Em sentido contrário, Philippe C. Schmitter, vencedor do Johan Skytte Prize, questiona a compreensão de que a *accountability* deve estar restrita ao exercício por agências estatais e exclusivamente em relação a atos ilícitos. Em relação ao primeiro ponto, sustenta que atores não-estatais como a mídia, partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais e até mesmo o empresariado devem ser incluídos dentre aquelas capazes de exercer *accountability* horizontal. Argumenta que:

Ao menos em países com forte tradição estatal, há fundada razão para se suspeitar que agências estatais, ainda que dotadas de considerável grau de independência, tenderão a atuar em conluio – tudo em nome do interesse nacional ou simplesmente para atender aos interesses corporativos da burocracia estatal.

---

<sup>90</sup> STARK, David; BRUSZT, Laszlo. **Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 13, n. 36, fev. 1998. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-6909199800010002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-6909199800010002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 26/05/2018.

Quanto ao segundo ponto, entende que limitar a *accountability* ao campo da ilicitude implica promover uma simplificação em relação às suas funções democráticas, operando uma equivalência entre o legal e o legítimo<sup>91</sup>.

De acordo com a concepção de Mainwaring, apenas dois tipos de atores exercem *accountability* política: (i) agentes públicos eleitos, que respondem perante os eleitores; e (ii) agências estatais formalmente encarregadas de controlar, supervisionar e/ou sancionar agentes públicos e estruturas burocráticas, caracterizando uma relação que o autor denomina de *accountability* intraestatal, corresponde à categoria horizontal de O'Donnell, e que envolve, a título exemplificativo, as comissões legislativas de investigação, as agências de monitoramento (controladorias e auditorias), as comissões anticorrupção, ombudsman, etc<sup>92</sup>.

É importante registrar que Mainwaring não menospreza a importância das organizações da sociedade civil e do monitoramento realizado pelos meios de comunicação para o fortalecimento da governança democrática. O que o autor rejeita é a sua caracterização enquanto mecanismos de *accountability*, especificamente porque, na sua construção teórica, o elemento sanção é constitutivo da noção de *accountability*. E, nesse aspecto, somente duas categorias de atores potencialmente exercem capacidade sancionatória: (i) os eleitores, no momento em que se manifestam eleitoralmente, especialmente quando negam a reeleição de um governante; e (ii) os órgãos e instituições estatais legalmente encarregados da função de controle e monitoramento.

Em relação a estes últimos, cumpre observar que, para Mainwaring, a *accountability* não estará descaracterizada caso a capacidade sancionatória apenas se configure indiretamente, como acontece com instituições estatais que detêm competência para provocar a atuação do Poder Judiciário em hipóteses de comportamento abusivo ou de improbidade praticados por agentes públicos, e aqui, o autor cita como exemplo o caso do Ministério

---

<sup>91</sup> SCHMITTER, C. The limits of horizontal accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Eds). **The Self-Restraining State: Power and accountability in new democracies**. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 59-62. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=MD8Vx1HLOZgC&oi=fnd&pg=PR9&ots=-IN0yiwQU1&sig=2XFzCiK83NqjdZeciaxTSuHNEHc&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=MD8Vx1HLOZgC&oi=fnd&pg=PR9&ots=-IN0yiwQU1&sig=2XFzCiK83NqjdZeciaxTSuHNEHc&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 26/05/2018.

<sup>92</sup> MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, S; WELNA, C. (Eds). **Democratic Accountability in Latin America**, Oxford. Oxford University Press, 2003. p. 08. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=LIP\\_KA90Rvb-0NJ15opasZYcp2AATItA9hFwWx3VDM,#page=20](https://s3.amazonaws.com/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=LIP_KA90Rvb-0NJ15opasZYcp2AATItA9hFwWx3VDM,#page=20). Acesso em: 26/08/2018.

Público no Brasil que, embora careça de competência para aplicar sanções diretamente em hipóteses de desvio de conduta, tem atribuição para ajuizar a ação criminal correspondente, ação civil de improbidade administrativa, bem como para a adoção de medidas no âmbito da Justiça Eleitoral<sup>93</sup>. Tais instituições, conforme demonstrado, embora não tenham a capacidade de diretamente impor sanções, são competentes para endereçar o resultado de suas investigações para outras esferas, estas sim dotadas de competência sancionatória.

A centralidade da capacidade sancionatória para o conceito de *accountability* também foi agudamente explorada por Andreas Schedler em estudo que se tornou referência sobre o tema<sup>94</sup>, tratando com uma ideia de *accountability* inserida em um Estado que se autoimpõe restrições e controle. São duas dimensões irreduzíveis para *accountability* identificadas por Schedler: a *answerability* e o *enforcement*. A primeira compreende-se a sujeição de todo aquele que exerce alguma parcela de poder político a exigências de transparência e motivação. Já o segundo associa-se à capacidade de as agências de *accountability* aplicarem sanções aos agentes que tenham violado seus deveres públicos<sup>95</sup>.

A dimensão da *answerability* como caracterizadora da *accountability* bifurca-se em dois atributos: informação e motivação. Envolve o direito de exigir informações confiáveis e compreensíveis acerca de decisões adotadas na esfera pública e, também, o direito de receber explicações e o correspondente dever de autoridades públicas justificarem, a partir de válidas razões, suas condutas. Há, portanto, um atributo informacional e um atributo argumentativo ou discursivo na *accountability*, os quais realçam sua faceta de antítese à autoridade monológica, estabelecendo uma relação dialógica entre os atores que a exercem (*accounting actors*) e aqueles que a ela se sujeitam (*accountable actors*). Como observa Schedler, “isso

<sup>93</sup> MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, S; WELNA, C. (Eds). **Democratic Accountability in Latin America**, Oxford. Oxford University Press, 2003.p. 13.Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=LIP\\_KA90Rvb-0NJ15opasZYcp2AATItA9hFwWx3VDM,#page=20](https://s3.amazonaws.com/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=LIP_KA90Rvb-0NJ15opasZYcp2AATItA9hFwWx3VDM,#page=20). Acesso em: 26/05/2018.

<sup>94</sup> SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L; PLATTNER, M. (Eds). **The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies**. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 13-28.Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=MD8Vx1HLOZgC&oi=fnd&pg=PR9&ots=-IN0yiwQU1&sig=2XFzCiK83NqjdZeciaxTSuHNEHc&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=MD8Vx1HLOZgC&oi=fnd&pg=PR9&ots=-IN0yiwQU1&sig=2XFzCiK83NqjdZeciaxTSuHNEHc&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 26/05/2018.

<sup>95</sup> SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L; PLATTNER, M. (Eds). **The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies**. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 14. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=MD8Vx1HLOZgC&oi=fnd&pg=PR9&ots=-IN0yiwQU1&sig=2XFzCiK83NqjdZeciaxTSuHNEHc&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=MD8Vx1HLOZgC&oi=fnd&pg=PR9&ots=-IN0yiwQU1&sig=2XFzCiK83NqjdZeciaxTSuHNEHc&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 26/05/2018.

faz com que ambas as partes dialoguem e se engajem no debate público. É, portanto, o oposto do poder mudo e, também, de formas unilaterais de controle<sup>96</sup>”.

A segunda dimensão enfatizada por Schedler vincula-se aos elementos de *enforcement*, englobando a potencial aplicação de sanções a maus comportamentos públicos e a valorização e premiação a boas posturas. Corresponde à ideia de que a *accountability* não pressupõe apenas a possibilidade de demandar as informações a explicações de autoridades públicas, mas também a aplicação de eventuais punições a condutas impróprias. Segundo o autor, instâncias de *accountability* que apenas exponham desvios de comportamento, mas que não tenham a atribuição para aplicar consequências materiais, aparecem como formas *soft* ou *light* e que, na prática, não merecem ser categorizadas como tais na medida em que “*accountability* sem consequências não é, absolutamente, *accountability*”<sup>97</sup>”.

Porém, Schedler, não especifica precisamente sobre a capacidade sancionatória e sua essencialidade na *accountability*. Como exemplo, percebemos que ele admite a destruição da reputação na esfera política como uma ferramenta importante e encaixada em seu conceito *soft* de punição. Como se observa, essas sanções, dentro da dimensão de *enforcement*, agregam consequências não institucionalizadas e acaba por abranger demasiadamente um objetivo pragmático. Cumpre ressaltar, no entanto, a abrangência e o relativo estudo recente do tema pela ciência política, pelo direito, pela sociologia e demais áreas envolvidas que, apenas este trabalho não tem como objetivo ter um limite tão amplo, pautando-se por conceitos mais rígidos ou estabelecidos, mas não desprezando de forma alguma o conceito de Schedler, já que este apresenta variadas espécies de *accountability* e um desenvolvimento posterior dos conceitos primários, além de advertir sobre possíveis riscos de excessos cometidos também pelas agências de *accountability*.

---

<sup>96</sup> SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L; PLATTNER, M. (EDs). **The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies**. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 15. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=MD8Vx1HLOZgC&oi=fnd&pg=PR9&ots=-IN0yiwQU1&sig=2XFzCiK83NqjdZeciaxTSuHNEHc&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=MD8Vx1HLOZgC&oi=fnd&pg=PR9&ots=-IN0yiwQU1&sig=2XFzCiK83NqjdZeciaxTSuHNEHc&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 26/05/2018.

<sup>97</sup> SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L; PLATTNER, M. (EDs). **The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies**. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 17. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=MD8Vx1HLOZgC&oi=fnd&pg=PR9&ots=-IN0yiwQU1&sig=2XFzCiK83NqjdZeciaxTSuHNEHc&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=MD8Vx1HLOZgC&oi=fnd&pg=PR9&ots=-IN0yiwQU1&sig=2XFzCiK83NqjdZeciaxTSuHNEHc&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 26/05/2018.

O fundamento que norteia a ideia de *accountability* é a necessidade de se controlar o exercício do poder político e da administração pública, devido a abusos cometidos a um nível de percepção geral e sua importância demonstrada na boa gerência da democracia, mas em hipótese alguma eliminá-lo ou substituí-lo. Instituições de *accountability* buscam limitar, disciplinar e restringir o exercício da autoridade política, prevenindo arbitrariedades e procurando assegurar que sua atuação ocorra de maneira alinhada a regras e procedimentos previamente estabelecidos, sempre pautados pelo republicanismo. Isso não significa engessar a máquina pública, determinando ou dando uma margem quase nula para tomada de decisões, eliminando graus de discricionariedade próprios de burocracias estatais<sup>98</sup>, que atrasam o desenvolvimento e o dinamismo, fundamentais para o desenvolvimento econômico e social, num fenômeno patológico denominado *accountability overload*, que nada mais são que excessos de instituições e de mecanismos de controle e supervisão. Além disso e para uma boa prática da *accountability* é fundamental seu exercício em portas abertas, sempre alinhadas a transparência e a publicidade.

Feitas essas considerações, a partir da base doutrinária garantida por O'Donnell e de posteriores debates em torno da *accountability* pública, percebe-se que três são os aspectos fundamentais a serem enfrentados para que se possa desenvolver um conceito mínimo e sua aplicação no caso das instituições de *accountability*. São elas: (i) identificar quais são os sujeitos ativos da *accountability*; (ii) explorar em que consiste o seu exercício (controle, sanção, *impeachment*, dentre outros); (iii) e definir em respeito a quase tipos de ações e omissões ela pode ser exercida.

A categoria primária, a *accountability* pública, como a capacidade legal ou política de se assegurar que agentes públicos, eleitos ou não, sejam responsáveis e responsivos em sua atuação, sujeitando-se a exigências de justificação e informação aos destinatários acerca de suas posturas e das decisões que adotam e, igualmente, submetendo-se a julgamentos em decorrência de seu bom desempenho ou em virtude de desvios ou má condutas, suportando as respectivas consequências diretas ou indiretas, sejam eles resultados eleitorais a sanções legalmente previstas.

---

<sup>98</sup>SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L; PLATTNER, M. (EDs). **The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies**. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 20. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=MD8Vx1HLOZgC&oi=fnd&pg=PR9&ots=-IN0yiwQU1&sig=2XFzCiK83NqjdZeciaxTSuHNEHc&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=MD8Vx1HLOZgC&oi=fnd&pg=PR9&ots=-IN0yiwQU1&sig=2XFzCiK83NqjdZeciaxTSuHNEHc&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 26/05/2018.

Ainda que aderindo a esses conceitos mínimo de *accountability*, a noção pode ser refinada mediante o estabelecimento de classificações que variam conforme critérios que levam em conta os padrões a partir dos quais a *accountability* é exercida; em quais ambientes e instâncias elas ocorrem; quem são os sujeitos, grupos ou instituições que a elas se submetem. Nesse contexto, cita-se o passo adiante da pesquisa de O'Donnell formulada por Riccardo Pelizzo e Frederick Staphenurst e suas novas vertentes da *accountability*, quais sejam: dimensão social, diagonal e externa<sup>99</sup>.

A *accountability* vertical emana propriamente da ciência política e articula-se como uma forma eleitoral de exercício de controle sobre a atuação e a performance de agentes públicos. A *accountability* horizontal lhe é complementar e integra a rotina da administração pública em geral: como os processos eleitorais costumam ocorrer em períodos variáveis de tempo (usualmente entre três e cinco anos e nas corregedorias geralmente em biênios), a maior parte dos países também concebem outras instituições estatais incumbidas de monitorar e exercer controle sobre a atuação de todos aqueles que conduzem assuntos de interesse público. O desenho de tais instituições é variável conforme o contexto específico, mas usualmente a *accountability* horizontal é exercida pelas legislaturas, pelos tribunais de contas e pelos *ombudsman*, este último com formato moderno criado na Suécia que desempenha funções amplas de controle, dentre elas as desempenhadas pelas instituições de *accountability*, como o controle de juízes e relatórios e pesquisas sobre o estado da administração da justiça no seu âmbito territorial de atuação, indicando inclusive soluções para eventual correção<sup>100</sup>. Nessa perspectiva, fica claro que a *accountability* horizontal é tipicamente intraestatal.

A concepção de duas novas faces da *accountability*, a social e diagonal se mostram presentes cada vez mais nos debates acadêmicos a respeito do tema. A *accountability* social fortalece o engajamento cívico e da sociedade civil como instrumentos de controle. Focalizam as iniciativas para além do momento eleitoral. A *accountability* social envolve ações

---

<sup>99</sup>PELIZZO, Riccardo. STAPHENURST, Frederick. **Legislative Oversight Tools**. Oxford: Routledge, 2011. Disponível em: <https://nur.nu.edu.kz/bitstream/handle/123456789/805/Improving%20Democratic.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26/05/2018.

<sup>100</sup>BEZERRA, Helga Maria Saboia. **Defensor do Povo: origens do instituto do Ombudsman e a malograda experiência brasileira**. Revista de Direito da Puc. 2010. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/3bezerra36.pdf>. Acesso em: 26/05/2018.

implementadas por atores de diferentes graus de organização, que se reconhecem como legítimos titulares de direitos e que buscam expor desvios de conduta nos governos, pretendem introduzir seus interesses na agenda pública, influenciar ou reverter decisões políticas adotadas em instâncias estatais. Trata-se de um mecanismo vertical de controle da esfera pública, mas, ao contrário das fórmulas eleitorais, a *accountability* social pode ser exercida nos períodos entre eleições, independe de calendários fixos e é ativada por iniciativas dos próprios atores que a exercem, ao contrário dos mecanismos horizontais, sua forma social desempenha funções *watchdog* sem a necessidade de atender a pressupostos majoritários ou requisitos constitucionais. Isso permite aos mecanismos sociais conferir maior visibilidade e articular demandas de atores que seriam desconsideradas nas arenas representativas<sup>101</sup>.

Os mecanismos sociais de *accountability* podem produzir consequências materiais drásticas e influenciar diretamente o funcionamento das estruturas verticais e horizontais de controle. Em um primeiro momento, a divulgação de práticas ilegais ou corruptas tem o potencial de destruir um recurso fundamental da política eleitoral, qual seja, o capital relacionado a confiança e a credibilidade, ou ainda a reputação de um político ou de uma instituição. Em um segundo momento, como ponto positivo para a governança democrática, na medida que atores sociais denunciam e difundem desvios de comportamento na esfera pública, eles acabam por ativar as ferramentas de controle intraestatal, que sofrem uma pressão “de baixo” e são compelidas a apresentar algum tipo de resposta às demandas nascidas na heterogeneidade da arena social.

Mecanismos sociais tendem a apresentar maior sucesso nos casos em que há uma interação entre o uso da mobilização social, de ações legais e da divulgação pelos meios de comunicação. Ou seja, a política da *accountability* social parece melhor alcançar seus objetivos quando os cidadãos não apenas dão início a uma ação legal, mas quando a fazem acompanhar de algum tipo de mobilização social e de exposição pela mídia. É a sua ativação conjunta que determina sua capacidade de chamar a atenção para um determinado problema e que evidencia os custos que as autoridades públicas estão dispostas a aceitar ou que devem evitar. Quando as três estratégias coexistem, cada uma delas exerce controle sobre a outra e

---

<sup>101</sup> SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Societal and Horizontal Controls: two cases of a fruitful relationship. In: MAINWARING, S; WELNA, C. (Eds). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 310. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=LIP\\_KA90Rvb-0NJ15opasZYcp2AATItA9hFwWx3VDM,#page=20](https://s3.amazonaws.com/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=LIP_KA90Rvb-0NJ15opasZYcp2AATItA9hFwWx3VDM,#page=20). Acesso em: 26/05/2018.

força que os assuntos sejam levados em consideração. A mídia observa e relata a organização e a mobilização da sociedade civil. A organização da sociedade civil escuta e impulsiona a mídia e, ao mesmo tempo, ativa ações legais. Essa contínua e recíproca observação acaba por pressionar as instituições estatais a conferirem tratamento preferencial à solução do problema.

O conceito de *accountability* social expande a compreensão clássica do sistema de freios e contrapesos para incluir a arena social composta por múltiplas organizações autônomas e heterogêneas. Nesse sentido, o conceito de *accountability* social reanima o argumento pluralista sobre a importância da esfera social como um poder contrabalanceado que complementa os mecanismos horizontais de *accountability*<sup>102</sup>. Nessa perspectiva, o engajamento da cidadania nas estruturas de controle amplia a noção de *accountability* como virtude, ou seja, como uma qualidade desejável de conduta pública responsiva e, como Aristóteles descreveu a virtude, “não basta conhecê-la, devemos tentar também possuí-la e colocá-la em prática<sup>103</sup>”.

Essa relação de interdependência e reciprocidade que caracteriza o convívio da *accountability* social com as estruturas horizontais de controle tem sido estudada sob a denominação de *accountability* diagonal, identificada como a quarta espécie da tipologia sistematizada por Ricardo Pelizzo e Frederick Stapenhurst. De modo geral, a *accountability* diagonal busca engajar a cidadania na atuação das instituições horizontais de controle, vinculando os cidadãos às legislaturas e a outras instituições paralelas ou secundárias de fiscalização<sup>104</sup> e incrementando a efetividade da função *watchdog* da sociedade civil.

Os princípios fundamentais que devem nortear o exercício da *accountability* diagonal são: (i) participação, segundo o qual o eixo horizontal de *accountability* deve colocar-se aberto à inserção e à participação da cidadania, em lugar de se criarem novas separadas instancias de controle; (ii) fluxo informacional, que busca assegurar o acesso da cidadania a

<sup>102</sup> SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Societal and Horizontal Controls: two cases of a fruitful relationship. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (Eds). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 326. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=LIP\\_KA90Rvb-0NJ15opasZYcp2AATItA9hFwWx3VDM,#page=20](https://s3.amazonaws.com/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=LIP_KA90Rvb-0NJ15opasZYcp2AATItA9hFwWx3VDM,#page=20). Acesso em: 26/05/2018.

<sup>103</sup> ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheim da versão inglesa de W. D. Ross. In: Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1973, v.4.

<sup>104</sup> PELIZZO, Riccardo. STAPENHURST, Frederick. **Legislative Oversight Tools**. Oxford: Routledge, 2011. In: <https://nur.nu.edu.kz/bitstream/handle/123456789/805/Improving%20Democratic.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26/05/2018.



informações de interesse público que somente estariam disponíveis às instâncias horizontais de fiscalização, bem como garantir o acesso às decisões e deliberações adotadas pelas próprias agências de *accountability* horizontal; (iii) e, finalmente, agregação de autoridade, segundo o qual o exercício da *accountability* diagonal favorece e, ao mesmo tempo, aproveita-se da autoridade legalmente reconhecida às entidades do eixo horizontal tanto para exigirem respostas, quanto para aplicarem sanções formais a agentes estatais submetidos à sua fiscalização.<sup>105</sup>

Por fim, cumpre citar também a *accountability* externa, que caracteriza a relação de supervisão e monitoramento a que se submetem determinados governos nacionais diante das organizações supranacionais de defesa de direitos humanos e agências internacionais de fomento e auxílio financeiro, com destaque para o Banco Mundial, inclusive com um estudo citado aqui nesse trabalho, e o Fundo Monetário Internacional.

Com efeito, são duas as direções em que a *accountability* opera nas relações internacionais. A primeira decorre da formação de um consenso mínimo a respeito da abertura da comunidade internacional para a coordenação e a cooperação tendentes à proteção aos direitos humanos. A segunda decorre do regime de governança global, protagonizado pelas Organizações de Governança Internacional e que reflete a expansão e a intensificação da interdependência econômica entre as nações.

Nesse contexto, ressalta-se também a troca entre diversos países, num movimento mais comum das nações desenvolvidas para as em desenvolvimento, visando a transferência de conhecimento sobre de capacidade institucional, permitindo a construção de um novo referencial sobre aprimoramento de competências institucionais, levando em consideração as capacidades locais existentes<sup>106</sup>.

Uma crítica que tem sido fortemente endereçada às estruturas de *accountability* em nível internacional sublinha o déficit de legitimidade para o seu exercício. As ações das organizações de governança global exercem impacto sobre um grande número de vidas, mas

---

<sup>105</sup>PELIZZO, Riccardo. STAPENHURST, Frederick. **Legislative Oversight Tools**. Oxford: Routledge, 2011. In: <https://nur.nu.edu.kz/bitstream/handle/123456789/805/Improving%20Democratic.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 26/05/2018.

<sup>106</sup>FERNANDES, Fabiana Silva; **Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública**. 2013, p. 08. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/cebape/v14n3/1679-3951-cebape-14-03-00695.pdf](http://www.scielo.br/pdf/cebape/v14n3/1679-3951-cebape-14-03-00695.pdf). Acesso em: 28/05/2018.

elas não são guiadas por regras legais ou políticas, nem mesmo por normas organizacionais semelhantes àsquelas que norteiam os organismos de governança em nível doméstico<sup>107</sup>.

Desta forma, foi possível ver neste capítulo como os mecanismos de *accountability* estão intimamente ligados a princípios republicanos e democráticos, funcionando como verdadeiros vetores da transparência, da boa governança e da boa condução da coisa pública, integrando a sociedade civil e seus representantes com as instituições; por vezes na fiscalização e controle, por vezes dialogando na construção da inclusão.

Tabela 1 – tipologia das *accountabilities* com exemplos ilustrativos<sup>108</sup>:

Table 1: Typology of Accountability with Illustrative Examples

	Accountability Within Government (horizontal)	Accountability Outside Government (vertical)	Accountability Outside Government (diagonal)	Accountability Outside Government (social)
High enforcement/sanctions capacity	Supreme audit institutions Legislative committees Interpellations Courts Enforcement agencies	Elections Professional Codes of Conduct National/ international standard-setting bodies Accreditation agencies Referenda	Parliamentary hearings Admin. Review Councils	Public interest law Freedom of Information laws
Low enforcement/sanctions capacity	Questions/ question period Ombuds offices Advisory boards Inter-ministerial committees Blue ribbon panels 'Sunshine laws'	Policy research Service delivery surveys Investigative journalism		Citizens' charters Citizen Oversight committees Civil society 'watchdog' institutions

<sup>107</sup>KOPPELL, Jonathan. Accountable Global Governance Organizations. In: BOVENS, M.; SCHILLEMANS, T.; GOODIN, R. (Eds). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014.apud WILLEMANN, Marianna Montebello, O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da *accountability* democrática: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil, 2016, p. 54.

<sup>108</sup>BANCO MUNDIAL. **Improving Democratic Accountability Globally, a Handbook for legislators on congressional oversight in Presidential Systems**. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-6909199800010002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-6909199800010002&lng=en&nrm=iso) Acesso em: 26 de maio de 2018. Tradução livre feita pelo autor: 1ª coluna, 2ª linha: alta aplicação/capacidade sancionatória; 1ª coluna, 3ª linha: baixa aplicação/capacidade sancionatória; 2ª coluna, 1ª linha: *accountability* dentro do governo (horizontal); 2ª coluna, 2ª linha: Instituições Superiores de Controle, Comitês Legislativos, Cortes, Agências de aplicação; 2ª coluna, 3ª linha: Período de questionamentos, Escritórios de *Ombud*, Conselhos Consultivos, Comitês inter-ministeriais, Conselheiros Especiais de Investigação, Leis de Transparência; 3ª coluna, 1ª linha: *accountability* fora do governo (vertical); 3ª coluna, 2ª linha: Eleições, Códigos de Condutas Profissionais, Organismos de Estabelecimento de Padrões Nacionais e Internacionais, Agências de Credenciamento, Referendos; 3ª coluna, 3ª linha: Pesquisa de Políticas, Estrutura de Prestação de Serviços, Jornalismo Investigativo; 4ª coluna, 1ª linha: *accountability* fora do governo (diagonal); 4ª coluna, 2ª linha: Audiências Parlamentares, Conselhos Administrativos de Revisão; 5ª coluna, 1ª linha: *accountability* fora do governo (social); 5ª coluna, 2ª linha: Lei para o Bem Comum, Lei de Liberdade de Informações; 5ª coluna, 3ª linha: Carta de Serviços Prestados aos Cidadãos, Comitês de Supervisionamento Cidadão, Instituições *watchdog* da sociedade civil.

## CONCLUSÃO

O ponto de partida se deu em um nível teórico de análise da corrupção e, posteriormente, de princípios democráticos, até a chegada ao conceito de *accountability*, que pode ajudar a consolidá-los e ser uma poderosa ferramenta, não só de controle, característica principal desta, mas conseqüentemente de inclusão, ao trazer a corrupção a público e permitir seu enfrentamento.

O fenômeno é pensado e estudado aqui conectado a princípios democráticos de inclusão e *accountability* uma vez que a ênfase dos estudos deste fenômeno costuma recair sob uma abordagem econômica do mesmo, medindo-o em forma de percepção (em geral de práticas de propina e suborno) e não conectando-o com discussões democráticas. Esta monografia sustenta que, desde a perspectiva democrática, a corrupção ganha sentido em seus termos mais excludentes e adquire um potencial degenerador do regime político.

Dessa forma, vincula-se o debate da corrupção com a inclusão democrática. É nas democracias que a corrupção se posiciona como um grande problema. Ela só se colocaria como uma questão nos regimes constitucionais, onde a relação entre os cidadãos e seu governo se baseia na lei. A corrupção tem lugar, quase que por definição, onde se exige muito: regimes que requerem a inclusão dos cidadãos nas decisões e ações que afetam suas vidas. Nesse sentido, a democracia cobra demasiadamente, e o risco colocado é o de que a corrupção deturparia demasiadamente a coisa pública.

Num enquadramento republicano, o conceito de corrupção depende da noção de liberdade, apoiada na participação política dos cidadãos. A liberdade republicana não é algo natural, mas construída politicamente, conectada a valores como a participação, com o estar envolvido na elaboração das leis as quais nos submetemos. A inclusão dos cidadãos na esfera política é essencial para se fundar e manter a liberdade. O oposto desta é a corrupção, o declínio do corpo político, marcado pela ausência da participação ativa dos cidadãos e por falhas em colocar o interesse público como o principal referencial das ações políticas

Adota-se a visão de que é de suma importância a discussão institucional do princípio da *accountability*, demandando a consolidação dessas instituições propícias para a construção da responsabilidade política, sendo essas compreendidas como propriamente democráticas, ao se

conectarem de forma central com a promoção da inclusão. Elas submetem os governantes a processos de justificação pública de políticas e decisões no âmbito de uma esfera pública inclusiva e autônoma e promovem o empoderamento da cidadania, ao proporcionar transparência às ações, políticas e decisões dos governos.

A *accountability* e suas instituições são capazes de minar as oportunidades para a corrupção, assinalando que esse tipo de prática não deve ser tolerada, apontando para os potenciais custos e sanções, além de reconciliarem a confiança dos cidadãos. Nenhuma democracia consegue levar a corrupção ao marco zero, se livrando deste tipo de prática completamente. Se a corrupção permanece sempre como potência nos regimes democráticos, mantê-la sob controle é fundamental, através dos mecanismos de prestação de contas e de responsabilização. A tarefa de controlá-la e responsabilizá-la deve ser levada a sério.

Além disso, observa-se que convivemos hoje com uma exposição demasiada da corrupção na mídia, que nos torna praticamente histéricos em relação a esse tema; a corrupção é trazida de forma contundente a público, controlada e são estabelecidas tentativas de se responsabilizá-la. O problema é a personalização, achar que isso vem de um partido, ou de um grupo político específico, ou de uma região do país, ou mesmo que esse fenômeno só pertence a classe política ou que pode ser eliminado apenas com sanções mais severas. Ele está enraizado na nossa forma de governar, em todas as esferas, descendo até as relações sociais. Mudar esse cenário é difícil, mexe com muitos interesses, desagrade muita gente. Apostar na ideia da *accountability* e suas instituições de maneira fortalecida e coordenada, que consiga controlar e responsabilizar práticas excludentes como a corrupção, mantendo a inclusão enquanto a norma a ser seguida e respeitada pelos governantes parece ser uma grande saída.

O enfrentamento da corrupção a partir do princípio da *accountability* não apenas é medido e entendido enquanto controle e punição, mas também como mobilizador de sociedades inteiras, conectado de forma inseparável com as ideias de publicidade, justificação e responsabilidade. O controle e a responsabilização da corrupção passam pelos mecanismos de fiscalização e sanção, como dito, mas também se associam a um substrato social. Esse substrato diz como os cidadãos vivem em sociedade, se baseando nas desigualdades. A *accountability* é capaz de trazer à superfície uma forma de governar bastante presente na história republicana brasileira, legitimada por essa sociedade desigual, convertendo em prol

de ideais democráticos inclusivos, com relação ao pensar, tomar e ao implementar as decisões coletivas.

Estabelecer as conexões entre democracia, *accountability* e corrupção, a partir do princípio da inclusão dos possíveis afetados nas decisões e ações coletivas é fundamental para a conexão dos fenômenos, tanto para entender sua causa, como para combatê-los. Percebe-se, que existe uma resistência no esse espírito renovador da administração pública para tentar lidar com essa realidade complexa. Há um descompasso entre a classe política e a evolução da sociedade e suas demandas. Se o Estado possui certas limitações, é preciso que a sociedade civil entenda que possui condições de se engajar e encarar esse desafio, na busca da transparência, prestação de contas, participação cidadã e inovação, agindo como um autor de *accountability* por conta própria, já que este é sempre o destinatário de tal mecanismo.

## REFERÊNCIAS

- ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. **Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual**. Brasília, ENAP, 2016. Disponível em: [http://www.ena.gov.br/documents/52930/707328/Caderno+44\\_Institui%C3%A7%C3%B5es\\_accountability\\_Brasil.pdf/4e638df5-fe90-454d-957c-06a39461f457](http://www.ena.gov.br/documents/52930/707328/Caderno+44_Institui%C3%A7%C3%B5es_accountability_Brasil.pdf/4e638df5-fe90-454d-957c-06a39461f457). Acesso em: 26/08/2018.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheim da versão inglesa de W. D. Ross In: Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1973, v.4.
- ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BANCO MUNDIAL, **Improving Democratic Accountability Globally, a Handbook for legislators on congressional oversight in Presidential Systems**. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-6909199800010002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-6909199800010002&lng=en&nrm=iso) Acesso em: 26/05/2018.
- BEZERRA, Helga Maria Saboia. **Defensor do Povo: origens do instituto do Ombudsman e a malograda experiência brasileira**. Revista de Direito da Puc. 2010. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/3bezerra36.pdf>. Acesso em: 26/05/2018.
- BIGNOTTO, Newton. Republicanismo. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Orgs.). **Corrupção: ensaios e crítica**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/299795937/Corrupcao-Ensaio-e-criticas>. Acesso em: 16/08/2018.
- BOROWIAK, Craig T. **Accountability Debates: The Federalists, The Anti-Federalists, and Democratic Deficits**. Journal of Politics, 2007. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/228156564\\_Accountability\\_Debates\\_The\\_Federalists\\_The\\_Anti-Federalists\\_and\\_Democratic\\_Deficits](https://www.researchgate.net/publication/228156564_Accountability_Debates_The_Federalists_The_Anti-Federalists_and_Democratic_Deficits). Acesso em: 08/05/2018.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4ª edição. Coimbra: Almedina, 1998.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Tribunal de Contas como instância dinamizadora do princípio republicano**. Revista do Tribunal de Contas de Portugal. Lisboa, n.49, p.23-39, jan./jun. 2008. Disponível em: [https://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/ag\\_cplp/5assembleia\\_isc\\_cplp.pdf](https://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/ag_cplp/5assembleia_isc_cplp.pdf). Acesso em: 07/10/2018.
- CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **O conceito de interesse público no estado constitucional de direito**. Revista da EMESC, v. 20, n. 26, 2013. p. 238. Disponível em: <https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/78/71>. Acesso em: 16/08/2018.
- FERNANDES, Fabiana Silva; **Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública**. Rio de Janeiro, CEBAPE, 2013. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/cebape/v14n3/1679-3951-cebape-14-03-00695.pdf](http://www.scielo.br/pdf/cebape/v14n3/1679-3951-cebape-14-03-00695.pdf). Acesso em: 28/05/2018.
- FIGUEIREDO, Diogo de. Ensaio sobre o resultado como novo paradigma do Direito Administrativo. In: VILLELA SOUTO, Marcos Juruena (Coord.). **Direito Administrativo – Estudos em homenagem a Francisco Mauro Dias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FILGUEIRAS, Fernando. **Justiça constitucional, legitimidade e interesse público**. Revista Brasileira de Ciência Política, 2011. p. 19. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6619/5343>. Acesso em: 16/08/2018.

FRANÇA, **Declaração dos direitos do homem e do cidadão**. França, 1789. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>. Acesso em: 16/11/2018.

GUIMARÃES, Juarez. Interesse Público. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Orgs). **Corrupção: ensaios e crítica**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 173-178. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/299795937/Corrupcao-Ensaio-e-criticas>. Acesso em: 16/08/2018.

JIANG, Guoping. **Corruption control in post-reform china: a social censure perspective**. 2017. Disponível em: [https://www.springer.com/cda/content/document/cda\\_downloaddocument/9789811040498-c2.pdf?SGWID=0-0-45-1612655-p180681531](https://www.springer.com/cda/content/document/cda_downloaddocument/9789811040498-c2.pdf?SGWID=0-0-45-1612655-p180681531). Acesso em: 16/08/2018.

Keane, John. **A vida e a morte da democracia**, Tradução de Clara Colloto. São Paulo: Edições 70, 2010.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Reflexões em torno do princípio republicano**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, vol. 100, jan./dez. 2005. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/67670-89099-1-pb.pdf.pdf>. Acesso em: 07/10/2018.

MADISON, James. **The Federalist Papers, n. 51**. 1788, Disponível em: <https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-51>. Acesso em: 22/10/2017.

MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, S; WELNA, C. (Eds). **Democratic Accountability in Latin America**, Oxford. Oxford University Press, 2003. p. 08. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=LIP\\_KA90Rvb-0NJ15opasZYcp2AATItA9hFwWx3VDM,#page=20](https://s3.amazonaws.com/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=LIP_KA90Rvb-0NJ15opasZYcp2AATItA9hFwWx3VDM,#page=20). Acesso em: 26/05/2018.

Mc.CUBBINS, M.; SCHWARTZ, T. **Congressional oversight overlooked: police patrol versus fire alarms**. American Journal of Political Science, v. 28, n. 1, 1984. Disponível em: <http://pscources.ucsd.edu/ps200b/McCubbins%20Congressional%20Oversight%20Overlooked%20-%20Police%20Patrols%20versus%20Fire%20Alarms.pdf>. Acesso em 21/09/2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22ª edição atualizada. São Paulo. Malheiros, 1997.

O'DONNELL, Guillermo. **Delegative Democracy**. Journal of Democracy, Vol. 5, No. 1, 1994. Disponível em: <http://claseabierta.yolasite.com/resources/O%20Donnell,%20Democracia%20Delegativa.pdf>. Acesso em : 08/05/2018.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: Chapter II, MAINWARING, S; WELNA, C. (Eds). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 34-54. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=LIP\\_KA90Rvb-0NJ15opasZYcp2AATItA9hFwWx3VDM,#page=20](https://s3.amazonaws.com/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=LIP_KA90Rvb-0NJ15opasZYcp2AATItA9hFwWx3VDM,#page=20). Acesso em: 26/08/2018.

O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas à democracia**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017. 272 p.

O'DONNELL, Guillermo. **Horizontal Accountability and New Polyarchies**. Kellogg Institute, 1998. Disponível em: [https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old\\_files/documents/253\\_0.pdf](https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/253_0.pdf). Acesso em: 08/05/2018.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Administração Pública brasileira e os 20 anos da Constituição de 1988: momento de predomínio das sujeições constitucionais em face do direito fundamental à boa administração pública**. Fórum Administrativo – Direito Público – FADM, n. 95, ano 9, jan. 2009. Disponível em: [http://www.editoraforum.com.br/sist/conteudo/lista\\_conteudo.asp?FIDT\\_CONTEUDO=56600](http://www.editoraforum.com.br/sist/conteudo/lista_conteudo.asp?FIDT_CONTEUDO=56600). Acesso em: 07/10/2018.

OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de. **Interesse Público e Democracia: os Pilares da Esfera Pública e da Res Publica**. XXXVII encontro da ANPAD, 2013. p. 14. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013\\_EnANPAD\\_APB2193.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB2193.pdf). Acesso em: 16/08/2018.

PELIZZO, Riccardo. STAPENHURST, Frederick. **Legislative Oversight Tools**. Oxford: Routledge, 2011 Disponível em: <https://nur.nu.edu.kz/bitstream/handle/123456789/805/Improving%20Democratic.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26/05/2018.

PETTIT, Philip. **Depoliticizing Democracy**. Ratio Juris. Vol 17, n. 1, 2004. p. 52-64. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/a631/d0dba95b9b3a3841f858cef38f8827c768e1.pdf>. Acesso em: 19/09/2018

PETTIT, Philip. Varieties of public representation. In: SHAPIRO, I.; STOKES, S.; WOOD, E. J.; KIRSHNER, A. (Ed.). **Political representation**. Nova York: Cambridge University Press, 2009. Disponível em: <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=064009119124118121099093113070118126031031005037095033119000100125087120095004085077009121016122105097101108078012008011017112026076045089042088123005099124013108006021073075122092094102013065101114117119101121029104080121083006097120120098071065102&EXT=pdf>. Acesso em: 19/09/2018.

ROSANVALLON, Pierre. **Counter-democracy: politics in an age of distrust**. Tradução de Arthur Goldhammer. Nova York: Cambridge University Press, 2008. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/261542358\\_COUNTER-DEMOCRACY\\_POLITICS\\_IN\\_AN\\_AGE\\_OF\\_DISTRICT\\_-\\_by\\_Pierre\\_Rosanvallon](https://www.researchgate.net/publication/261542358_COUNTER-DEMOCRACY_POLITICS_IN_AN_AGE_OF_DISTRICT_-_by_Pierre_Rosanvallon). Acesso em: 19/09/2018.

ROSANVALLON, Pierre. **Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity**. Tradução de Arthur Goldhammer. Princeton: Princeton University Press, 2011. Disponível



em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=x\\_u7VMuyqFMC&oi=fnd&pg=PP1&dq=Democratic+Legitimacy:+Impartiality,+Reflexivity,+Proximity&ots=anU7G0x448&sig=GNLIubUzbvF1se0\\_qDvhHyvXm5w#v=onepage&q=Democratic%20Legitimacy%3A%20Impartiality%2C%20Reflexivity%2C%20Proximity&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=x_u7VMuyqFMC&oi=fnd&pg=PP1&dq=Democratic+Legitimacy:+Impartiality,+Reflexivity,+Proximity&ots=anU7G0x448&sig=GNLIubUzbvF1se0_qDvhHyvXm5w#v=onepage&q=Democratic%20Legitimacy%3A%20Impartiality%2C%20Reflexivity%2C%20Proximity&f=false). Acesso em: 14/08/2018.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Eds). **The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies**. London: Lynne Rienner Publishers, 1999. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=MD8Vx1HLOZgC&oi=fnd&pg=PR9&ots=-IN0yiwQU1&sig=2XFzCiK83NqjdZeciaXTSuHNEHc&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=MD8Vx1HLOZgC&oi=fnd&pg=PR9&ots=-IN0yiwQU1&sig=2XFzCiK83NqjdZeciaXTSuHNEHc&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 26/05/2018.

SCHMITTER, C. The limits of horizontal accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Eds). **The Self-Restraining State: Power and accountability in new democracies**. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 59-62. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=MD8Vx1HLOZgC&oi=fnd&pg=PR9&ots=-IN0yiwQU1&sig=2XFzCiK83NqjdZeciaXTSuHNEHc&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=MD8Vx1HLOZgC&oi=fnd&pg=PR9&ots=-IN0yiwQU1&sig=2XFzCiK83NqjdZeciaXTSuHNEHc&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 26/05/2018.

SILVA, Ricardo. **Republicanism Neo-Romano e Democracia Contestatória**. In: Revista de Sociologia e Política, v. 19, n. 39, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n39/a04v19n39.pdf> . Acesso em: 20/09/2018.

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Societal and Horizontal Controls: two cases of a fruitful relationship. In: MAINWARING, S; WELNA, C. (Eds). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=LIP\\_KA90Rvb-0NJ15opasZYcp2AATIteA9hFwWx3VDM,#page=20](https://s3.amazonaws.com/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=LIP_KA90Rvb-0NJ15opasZYcp2AATIteA9hFwWx3VDM,#page=20). Acesso em: 26/05/2018.

STARK, David; BRUSZT, Laszlo. **Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 13, n. 36, fev. 1998. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-6909199800010002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-6909199800010002&lng=en&nrm=iso) Acesso em: 26/05/2018.

WARREN, Mark. **What Does Corruption Mean in a Democracy?** American Journal of Political Science, 2004, v. 48. Disponível em: <https://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/warrendemocracy.pdf>. Acesso em: 16/08/2018.

WILLEMANN, Marianna Montebello, **Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil**. In: RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 263, 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10649/9643>. Acesso em: 19/09/2018.

WILLEMANN, Marianna Montebello, **O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da accountability democrática: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora da PUC, 2016. Disponível

em: [http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1221597\\_2016\\_completo.pdf](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1221597_2016_completo.pdf).  
Acesso em: 19/09/2018.

YOUNG, Iris. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford Press, 2000. 304 p. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=vX7nCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR9&dq=Inclusion+and+Democracy&ots=jhSl8bmSg4&sig=p97RjPZOcF6\\_kg5WR1gv8Ejdcjo#v=onepage&q=Inclusion%20and%20Democracy&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=vX7nCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR9&dq=Inclusion+and+Democracy&ots=jhSl8bmSg4&sig=p97RjPZOcF6_kg5WR1gv8Ejdcjo#v=onepage&q=Inclusion%20and%20Democracy&f=false). Acesso em: 16/08/2018.